

**EIERSKAPSKONTROLL
AS AURSKOG-HØLAND UTBYGGINGSSELSKAP**

**AURSKOG-HØLAND KOMMUNE
JANUAR 2019**

INNHold

SAMMENDRAG OG ANBEFALINGER	5
Formål og problemstillinger	5
Sammendrag med vurderinger og konklusjoner	5
Uttalelser	10
Revisjonens anbefalinger	11
1 Innledning	12
1.1 Bakgrunn, formål og problemstillinger	12
1.2 Metode	13
1.3 Vurderingskriterier	14
1.4 Oppfølging av forrige eierskapskontroll fra 2016	14
1.5 Nærmere om rammene for organisering av selskaper etter aksjeloven	14
1.5.1 Aksjeselskap med én eier	15
1.6 Generelt om kommunal næringsvirksomhet organisert som aksjeselskap	16
1.7 Nærmere om AS Aurskog-Høland Utbyggingsselskap	16
1.7.1 Aksjekapital	17
1.7.2 Styresammensetning	17
1.7.3 Daglig leder	17
2 Etablering av strategi for eierskapet	19
2.1 Har kommunestyret fastsatt en tydelig eierstrategi for selskapet?	19
2.1.1 Har vedtektene en tydelig formålsbestemmelse?	19
2.1.2 Tilkjennegir eierskapsmeldingen hvorfor kommunen eier selskapet og hvilket formål de ønsker oppnådd?	20
2.1.3 Gjennomføres generalforsamling årlig?	21
2.1.4 Er det stilt krav om styreinstruks?	21
2.1.5 Gjennomføres eiermøter ved behov?	21
2.1.6 Er det innarbeidet en ordning med valgkomite og utarbeidet retningslinjer for komiteens arbeid?	22
2.2 Revisjonens vurdering	22
3 Eierstyring i saker til generalforsamling - roller og ansvar	24
3.1 Har kommunen rutiner for mandatering av eierrepresentanter?	24
3.1.1 Er det tydelig hvilket folkevalgt organ som utøver eierviljen?	24

3.1.2 Bistår administrasjonen ved forberedelse av saker forut for generalforsamling?	26
3.1.3 Er ansvaret for arkivering av sakspapirer fra selskapet avklart?	27
3.2 Nærmere om praksis i utbyggingsselskapet	27
3.2.1 Er formannskapet tydelig på når de er folkevalgt organ og når de er eierorgan?	27
3.2.2 Gjennomgang av konkrete eksempler på hvordan eierstyringen har fungert i praksis	28
3.2.3 Særlig om saken om kapitaltilførsel i 2018	31
3.2.4 De folkevalgte habilitet når de har tilknytning til selskapet	32
3.3 Revisjonens vurdering	34
4 Eierens oppfølging av selskapet	36
4.1 Har eier stilt krav om rapportering fra selskapet	36
4.1.1 Er det informasjonsflyt tilbake til folkevalgt nivå om selskapet og driften?	36
4.1.2 Følges selskapet opp av eier med hensyn til om formålet med selskapet nås?	36
4.2 Revisjonens vurdering	39
5 Regelverket om forbud mot offentlig støtte	40
5.1 Funn	40
5.2 Revisjonens vurdering	41
6 Vedlegg – utledning av vurderingskriterier	42
6.1.1 Aksjelovens krav	42
6.1.2 Anbefalinger om eierstyring	43
6.1.3 Nærmere om eierskapsmeldinger	46
6.1.4 Eierstrategi og selskapsstrategi – sentralt for å lykkes	46
6.1.5 Forankring av saker til generalforsamling/representantskap i folkevalgte organer i den enkelte eierkommune	48
6.1.6 Særlig om informasjon fra selskapene til de folkevalgte	49
6.1.7 Internkontroll	50
6.1.8 Regelverk om forbud mot offentlig støtte	51
6.1.9 Utledelede vurderingskriterier	52
7 Litteratur- og kildeliste	54

SAMMENDRAG OG ANBEFALINGER

Formål og problemstillinger

Bakgrunnen for denne eierskapskontrollen er kontrollutvalgets bestillinger og vedtak i desember 2017, september og desember 2018.

Denne selskapskontrollen har som formål å gjennomgå og vurdere om kommunenes eierinteresser i AS Aurskog-Høland Utbyggingsselskap utøves i samsvar med kommunestyrets vedtak og forutsetninger.

Kontrollen besvarer fire problemstillinger:

Problemstillinger

1.
I hvilken grad har Aurskog-Høland kommune etablert en strategi for sitt eierskap i AS Aurskog-Høland Utbyggingsselskap?
- 2 a)
I hvilken grad følger kommunen opp sitt eierskap i saker fra selskapet forut for generalforsamling?
2 b)
Er roller og ansvar avklart og hvordan har dette fungert i praksis for AS Aurskog-Høland Utbyggingsselskap?
3.
I hvilken grad har eier gitt selskapet tydelige rapporteringskrav og eventuelt fulgt opp rapporteringen når det har vært nødvendig?
4.
Har kommunen/selskapet tatt stilling til driften i selskapet opp mot regelverket om offentlig støtte?

Sammendrag med vurderinger og konklusjoner

Overordnet har revisjonen lagt til grunn at den virksomhet som drives av selskapet skal være innenfor det formål, rammer og de forventninger som er satt fra eiers side slik at eiers interesser med selskapet kan ivaretas av styret.

Eablering av eierstrategi for eierskapet

Følgende kontrollkriterier er lagt til grunn for den første problemstillingen:

Problemstilling 1	Kontrollkriterier
I hvilken grad har Aurskog-Høland kommune etablert en strategi for sitt eierskap i AS Aurskog-Høland Utbyggingsselskap?	➤ Kommunestyret bør ha en tydelig eierstrategi som trekker opp de ytre rammene for selskapets drift ved at: ○ vedtektene har en tydelig formålsbestemmelse ○ eiermeldingen tilkjenner hvorfor kommunen eier selskapet og hvilket formål de ønsker oppnådd med eierskapet (anbefaling 5) ○ generalforsamling gjennomføres årlig ○ det nedfelles en styreinstruks ○ det gjennomføres eiermøter (anbefaling 6) ○ det er rutiner for bruk av valgkomite for styrevalg

Revisjonens undersøkelse viser at både eier og selskapet oppfatter at eierstrategien er klar og at det kommer tydelig fram hva som er formålet med selskapet. Selskapet beskrives i kommunens eierskapsmelding fra 2016. Ut over dette er det ikke utarbeidet en egen eierstrategi, siden kommunen mener at formålsbestemmelsen er utfyllende og konkret nok. Revisor vurderer også dette som langt på vei tilstrekkelig, gitt den forholdsvis snevre oppgaven selskapet har. Når det gjelder kravet om at selskapet skal oppfylle punktet i vedtektene om forretningsmessige prinsipper, har ikke eierne vært tydelige nok om hva som ligger i dette (se nærmere om forretningsmessige prinsipper i kapittel 4).

Undersøkelsen viser videre at generalforsamling gjennomføres årlig slik den skal, og i tillegg gjennomføres årlige eiermøter og innkallingen sendes ut i tråd med vedtektene og aksjeloven. Revisjonens vurdering er at dette er i tråd med aksjeloven og kravene til eiermøter som kommunestyret har bestemt. Selskapet gir informasjon og rapportering til kommunestyret som eier i eiermøtene. Kommunestyret har ikke satt noen konkrete rapporteringskrav til selskapet til noen av eiermøtene. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 4.

Kommunens eierskapsmelding oppfordrer styrene til å fastsette instruks for styrets arbeid. Revisjonens undersøkelse viser at det ikke er utarbeidet styreinstruks i dette selskapet. Kravet om å ha en styreinstruks kommer også fram av KS-anbefaling for god eierstyring nr. 6 (se nærmere om disse i kriteriekapitlets punkt 6.1.2 i vedlegg 6).

Revisjonens undersøkelser viser at bruk av valgkomite er innarbeidet i kommunens eierskapsmelding som en føring til alle selskaper kommunen eier, og det er positivt. Undersøkelsen viser videre at prosess med bruk av valgkomite har vært praktisert, men ordningen er ikke innarbeidet i selskapets gjeldende vedtekter, slik det var tidligere før dette ble tatt ut i 2015. Kommunestyret la denne oppgaven til formannskapet i instruks datert i februar 2012. Revisjonen har lagt til grunn at ordning med valgkomite for aksjeselskaper bør nedfelles i selskapets vedtekter

da en slik ordning ikke er lovpålagt etter aksjelovens bestemmelser. Dette kommer også fram av KS-anbefaling nr. 9.

Revisjonen konkluderer på dette grunnlag med at Aurskog-Høland kommune i nokså stor grad har etablert en strategi for eierskapet i AS Aurskog-Høland Utbyggingsselskap som er tydelig og tilstrekkelig. Kommunestyret som eier har ikke vært tydelige nok på hva som ligger i vedtektene punkt 8 d) forretningsmessige prinsipper slik at selskapet kan styre etter dette. Generalforsamlingen har så langt ikke innarbeidet bruk av valgkomite i vedtektene.

Eierstyring i saker til generalforsamling, roller og ansvar

Følgende kontrollkriterier er lagt til grunn for den andre problemstillingen:

Problemstilling 2	Kontrollkriterier
a) I hvilken grad følger kommunen opp sitt eierskap i saker fra selskapet forut for generalforsamling?	➤ Kommunen bør ha en samlet rutine for hvordan saker forut for generalforsamling skal forankres hos folkevalgt organ i kommunen. Eierrepresentanten bør motta en instruks med rammer forut for møte i eierorganet. ➤ Rutinene bør avklare: ○ hvilket folkevalgt organ som utøver eierviljen ⊖ formannskapet må være tydelige på når de er folkevalgt organ og når de er eierorgan ⊖ hva som forventes av bistand og forberedelse av sakene fra administrativt nivå forut for generalforsamling ○ ansvar for at sakspapirer fra selskapet arkiveres i kommunen
b) Er roller og ansvar avklart og hvordan har dette fungert i praksis for AS Aurskog-Høland Utbyggingsselskap?	

I Aurskog Høland kommune er det formannskapet som utøver kommunens eiervilje forut for møter i ulike eierorganer i følge kommunenes eierskapsmelding. Det betyr at de gir instruks til eierrepresentanter om stemmegiving på vegne av kommunen. Undersøkelsen viser videre at dette ikke er tatt inn i kommunens delegeringsreglement. Revisjonen vurderer det slik at det er kommunestyret som har denne fullmakten så lenge den ikke er delegert formelt til andre, jf. kommuneloven § 6. Det er derfor viktig at dette også tas inn i kommunens delegeringsreglement ved neste revidering av dette.

Når det gjelder hva administrasjonen skal bidra med er det revisors vurdering at dette ikke er avklart og godt nok beskrevet. Men et minimum må være at sakspapirene som kommunen mottar forut for generalforsamling blir arkivert i kommunens arkiver.

Når det gjelder ordningen med at formannskapet er generalforsamling for utbyggingsselskapet vil revisjonen innlede med å peke på at dette får noen demokratiske konsekvenser. Det å sette formannskapet som generalforsamling gjør at formannskapet da trer ut av rollen som folkevalgt organ og inn i reglene i aksjeloven for saksbehandlingen i møtet. Dette får som konsekvens at den folkevalgte debatten på tvers av partigrenser som saksbehandlingsreglene i kommunelovens legger opp til i formannskapet, er satt til side. Slik sett kan man si at det ikke er en folkevalgt forankring

som bygger på folkevalgte saksbehandlingsprinsipper, med en protokoll som synliggjør debatten, og åpenhet rundt ulike synspunkt forut for møte i eierorganet i selskapet. Det er ingen regler som forbyr kommunen å ha en slik ordning, men revisjonen er ikke i tvil om at dette kan svekke den folkevalgte forankringen av sakene forut for møter i eierorganet. En annen måte å gjøre dette på er å la formannskapet utelukkende ha rollen som kommunenes organ der saker forut for generalforsamling forankres gjennom folkevalgt debatt etter kommunelovens prinsipper, og at ordfører formelt er generalforsamling og effektuerer dette etter aksjelovens bestemmelser. Revisjonen vil understreke at dette er noe kommunen selv må drøfte og avgjøre, men det er revisors vurdering at denne ordningen bør kommunen ta en fornyet vurdering av sett i lys av det som er beskrevet ovenfor.

I tillegg er det slik at styreleder i selskapet er en sentral folkevalgt i kommunen som både sitter i formannskapet og i kommunestyret. Styreleder fratrer når saker som gjelder selskapet behandles i folkevalgt organ, og revisor vurderer at dette er i tråd med bestemmelsene i kommunelov og forvaltningslov. Styreleder møter også i generalforsamling som følger aksjelovens bestemmelser. Så langt revisjonen kan se har styreleder fratrådt som inhabil som medlem av generalforsamlingen. Revisjonen vil likevel peke på at, gitt ordningen med formannskapet som generalforsamling og en sentral politiker som styreleder og daglig leder, gjør ordningen at man må være ekstra årvåken i forhold til dobbeltroller, jf. KS anbefaling nr. 9 om sammensetningen av styret.

Revisjonens undersøkelse av saksgangen i et utvalg av saker som har vært behandlet både i selskapet og i kommunen er at det blir krevende å skille rollene til selskapet og kommunen gitt den dobbeltrollen som formannskapet får, innkallinger sendes ut via politisk sekretær og den folkevalgte forankringen skjer i etterkant av møter i generalforsamling. Den folkevalgte forankringen skjer når vedtektene endres, ellers er det ingen praksis for folkevalgt forankring.

Til slutt nevnes kommunestyrets vedtak fra 2011 om at forankring av vedtektsendringer for AS Aurskog-Høland Utbyggingsselskap skal forelegges kommunestyret. Når slik forankring foregår i etterkant, blir eierstyringen ikke i tråd med anerkjente prinsipper for eierstyring.

Revisjonen konkluderer med at kommunen i liten grad sørger for folkevalgt forankring forut for generalforsamling siden formannskapet settes som generalforsamling etter aksjeloven. Dette har i flere saker skapt usikkerhet om roller og ansvar. Det er også uklart hva kommuneadministrasjonen skal bidra med.

Eierens oppfølging av selskapet gjennom rapportering

Følgende kontrollkriterier er lagt til grunn for den første problemstillingen:

Problemstilling 3	Kontrollkriterier
I hvilken grad har eier gitt selskapet tydelige rapporteringskrav og eventuelt fulgt opp rapporteringen når det har vært nødvendig?	➤ Eier bør stille krav til rapportering fra selskapet som muliggjør oppfølging fra eiers side ved behov: ○ informasjonsflyt tilbake til folkevalgt nivå om selskapet og deres drift på vegne av kommunen ○ selskapet følges opp av eier med hensyn til om selskapet når formålet som er satt for selskapet, eller ikke.

Selskapet har ved flere anledninger henvendt seg til kommunen om å få tilført kapital. Kapital har blitt tilført selskapet i form av kontantinnskudd og aksjeutvidelse, senest våren 2018. Revisjonen vurderer det derfor slik at kravet i vedtektene § 8d om forretningsmessige prinsipper ikke er fulgt opp av kommunestyret. Etter revisjonens mening innebærer det å drive etter forretningsmessige prinsipper at selskapet må forventes å tjene penger slik at det er utsikter til markedsmessig avkastning på kapitalen (markedsinvestorprinsippet i EØS-avtalen). Dette innebærer videre at det stilles et avkastningskrav til selskapet, noe vedtektene ikke er til hinder for. Revisjonens vurdering er derfor at kommunestyret ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp om selskapet driver etter formålet tidligere. Både styreleder og ordfører opplyser at dagens situasjon for selskapet er forbedret med tanke på selskapets drift og resultat.

Revisjonens undersøkelse viser at kommunestyret ikke har satt konkrete krav til rapportering fra selskapet. Kommunestyret har med andre ord ikke sagt noe konkret om hva det skal rapporteres på i de årlige eiermøtene, jf. problemstilling én. Samtidig er det ikke noe som tyder på at kommunestyret har vært misfornøyd med den rapporteringen som har vært gitt. Dårlig økonomi i selskapet kunne etter revisjonens vurdering foranlediget mer rapportering til eier for å følge opp formålet i en vanskelig periode for selskapet. Revisjonen vurderer det slik at krav om rapportering til eier vil være opp til kommunestyret selv å stille.

Undersøkelsen viser også at protokollene fra generalforsamling ikke legges fram for kommunestyret som referatsaker eller lignende.

Revisjonens konklusjon er at eier i liten grad har gitt selskapet spesielle krav til rapportering, men det gis rapportering som kommunestyret er fornøyd med.

Regelverket om forbud mot offentlig støtte

Følgende kontrollkriterier er lagt til grunn for den fjerde problemstillingen:

Problemstilling 4	Vurderingskriterier
Har kommunen/selskapet tatt stilling til driften i selskapet opp mot regelverket om offentlig støtte?	Kommunen og selskapet bør ha et bevisst forhold til statsstøtteregeverket: ➤ foretatt en vurdering av om selskapets virksomhet kan komme i konflikt med forbudet mot offentlig støtte.

Kommunen har vurdert det slik at næringsområdet som ble solgt til selskapet i 2018 ble solgt til takst. Selskapet har vurdert kriteriet om markedsmessige vilkår, men har ikke foretatt konkrete vurderinger opp mot regelverket om offentlig støtte. Revisjonens vurdering er at verken kommunen eller selskapet har hatt et bevisst forhold til statsstøtteregeverket og i tilstrekkelig grad vurdert om selskapets virksomhet kan komme i konflikt med forbudet mot offentlig støtte.

Revisjonens konklusjon er at verken kommunestyret eller selskapet har tatt stilling til driften i selskapet opp mot regelverket om offentlig støtte.

Uttalelser

Utkast til rapport er forelagt for styreleder og generalforsamlingen v/ordfører.

Styreleder svarer i e-post av 29. januar 2019 at han ikke har noen kommentarer til rapporten.

Ordfører svarer følgende i e-post samme dag:

Etter vår vurdering er revisjonens anbefalinger nyttige innspill som må vurderes i det videre eierstyringsarbeidet, herunder ved revisjon av eierskapsmelding, delegeringsreglement etc. Når det gjelder påstanden i rapporten om at kommunestyret ikke har satt noen konkrete rapporteringskrav til selskapet til noen av eiermøtene (side 6), vil vi få presisere et det i vedtatt eierskapsmelding pkt 6 om Eiermøter står at «Det gjennomføres årlige eiermøter i kommunestyret om status, drift, nøkkeltall og strategier og behovet for eventuelle vedtektsendringer.»

Revisjonens anbefalinger

På grunnlag av den gjennomførte eierskapskontrollen blir revisjonens anbefalinger:

1. Kommunestyret som eier bør gå igjennom og foreta en ny vurdering av konsekvensen av at formannskapet er satt som generalforsamling, særlig med hensyn til den folkevalgte forankring av sakene som skal behandles og mulige dobbeltroller.
2. Generalforsamlingen må oppdatere vedtektene med hensyn til bruk av valgkomite.
3. Kommunestyret som eier bør i sin eierstrategi i større grad presisere og følge opp vedtektens krav om hva de legger i å drive forretningsmessig for å unngå at de i fremtiden på nytt må belaste kommunens budsjetter.
4. Kommunestyret som eier og selskapet bør foreta en vurdering av virksomheten opp mot regelverket om offentlig støtte for å sikre seg at ingen deler av driften kommer i konflikt med disse bestemmelsene.

Jessheim, 29. januar 2019


Oddny Røud Nordvik
ass.revisjonssjef


Inger Berit Faller
seniorrådgiver

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn, formål og problemstillinger

Bakgrunnen for denne eierskapskontrollen er «Plan for selskapskontroll 2017-2020», vedtatt¹ av kommunestyret i Aurskog-Høland. Kontrollutvalget bestilte eierskapskontrollen i møtet den 5. september 2018². I møtet den 5. desember 2018³ vedtok kontrollutvalget en etterbestilling.

Kontrollutvalget skal påse at det gjennomføres kontroll med forvaltningen av eierinteressene i de selskaper som er omfattet av slik kontroll, herunder kontrollere om den som utøver kommunens eierinteresser i selskaper gjør dette i samsvar med kommunestyrets vedtak og forutsetninger (eierskapskontroll), jf. kommuneloven § 77 og §§ 13-15 i forskrift om kontrollutvalg av 15. juni 2004 nr. 905. Kontrollen skjer innenfor rammene av kommunelov og kontrollutvalgsforskrift.

Denne selskapskontrollen har som formål å gjennomgå og vurdere om kommunenes eierinteresser i AS Aurskog-Høland Utbyggingsselskap utøves i samsvar med kommunestyrenes vedtak og forutsetninger.

Kontrollen besvarer fire problemstillinger:

Problemstillinger

1.

I hvilken grad har Aurskog-Høland kommune etablert en strategi for sitt eierskap i AS Aurskog-Høland Utbyggingsselskap?

2 a)

I hvilken grad følger kommunen opp sitt eierskap i saker fra selskapet forut for generalforsamling?

2 b)

Er roller og ansvar avklart og hvordan har dette fungert i praksis for AS Aurskog-Høland Utbyggingsselskap?

3.

I hvilken grad har eier gitt selskapet tydelige rapporteringskrav og eventuelt fulgt opp rapporteringen når det har vært nødvendig?

4.

Har kommunen/selskapet tatt stilling til driften i selskapet opp mot regelverket om offentlig støtte?

¹ Aurskog-Høland kommunestyre i møte 19.12.2016, sak 78/16.

² Kontrollutvalgets sak 25/18 etter bestilling i kontrollutvalget 6.12.2017, sak 38/17.

³ Kontrollutvalgets sak 44/18.

Revisjonen har sett det som hensiktsmessig å dele opp problemstillingene og har formulert fire problemstillinger uten at dette fraviker kontrollutvalgets bestilling i september og desember. Tilleggsbestillingen i desember utgjør rapportens fjerde problemstilling.

I kapitlene to til fem besvares problemstillingene. Utledningen av vurderingskriterier for å besvare problemstillingene er lagt til kapittel seks, som vedlegg til rapporten. Kapitlene to til fem avsluttes med revisjonens vurderinger. Revisjonens sammendrag, samlet vurdering og konklusjon/anbefalinger står foran i denne rapporten.

1.2 Metode

Denne eierskapskontrollen er gjennomført innenfor rammen av kommunelovens regler om selskapskontroll i § 77, samt forskrift om kontrollutvalg §§ 13 og 14. Eierskapskontrollen er gjennomført i henhold til RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon som er fastsatt av styret i Norges Kommunerevisorforbund. Standarden definerer hva som er god revisjonsskikk innenfor kommunal forvaltningsrevisjon og legges nå også til grunn når det gjennomføres eierskapskontroller.

Det presiseres at eierskapskontrollen er en vurdering av om virksomheten styres etter eiernes formål. Dette innebærer at kontrollen begrenser seg til en vurdering av om eier har etablert tilfredsstillende rammer for styring og at virksomheten faktisk opererer i tråd med formålet. Én mer utførlig materiell vurdering av selskapets organisering, drift og funksjon faller derfor utenfor denne kontrollen.

Rapporten bygger på informasjon fra eier ved ordfører og styret ved styreleder samt åpne kilder som Brønnøysundregistrene (foretaksregisteret), www.purehelp.no, www.bisnode.no med flere. Bruken av kilder utover informasjon fra eierne er gjort for å sikre at eierstyringen også er omsatt i praksis.

Informasjonen fra eier og styret er innhentet i møter der spørsmålene tok utgangspunkt i en på forhånd utarbeidet intervjuguide for ordfører og en egen for styrets leder. Disse guidene ble utarbeidet med utgangspunkt i KS anbefalinger for eierstyring, selskapsinformasjon som årsberetning etc. og kommunens eierskapsmelding.

I tillegg er det innhentet informasjon fra kommunen (fra ansatt som ivaretar eierstyringssekretariatsfunksjon i kommunen, politisk sekretær og dokumentsenteret) om hvordan saker knyttet til AS Aurskog-Høland Utbyggingsselskap er håndtert internt for å ivareta eierstyringen av selskapet.

Rapporten har vært på høring hos eier v/ordfører og styreleder, også dette for å sikre et så korrekt bilde som mulig av selskapet og eierstyringen.

1.3 Vurderingskriterier

Revisjonenes innsamlede data i denne eierskapskontrollen skal vurderes opp mot ulike kilder som regulerer og setter krav til hva som anses som god eierstyring.

1.4 Oppfølging av forrige eierskapskontroll fra 2016

Forrige eierskapskontroll i selskapet ble gjennomført i 2016. Selskapet hadde da nylig frosset driften til et minimum. I forrige eierskapskontroll undersøkte revisjonen først og fremst om kommunen på et overordnet nivå fører kontroll med eierinteressene sine. Driften ble tatt opp igjen høsten 2016 og det er derfor naturlig at denne kontrollen går mer i dybden enn den forrige.

Det ble ikke gitt noen konkrete anbefalinger i 2016 ut over at de formelle registrerte roller i Foretaksregisteret burde endres i tråd med de faktiske forhold i virksomheten og at styret burde registreres i KS styrevervregister (RRI rapport april 2016).

Revisjonens gjennomgang viser at de formelle registrerte roller nå er på plass i Foretaksregisteret. Registrering i KS styrevervregister er imidlertid ikke på plass (oppslag i styrevervregisteret i slutten av oktober 2018).

1.5 Nærmere om rammene for organisering av selskaper etter aksjeloven

AS Aurskog-Høland Utbyggingsselskap er et aksjeselskap som eies fullt ut av Aurskog-Høland kommune. Aksjeloven gjelder for aksjeselskaper (AS). Det er med andre ord denne lovens krav som gjelder for utbyggingsselskapet. Nedenfor går revisjonen nærmere inn på aksjelovens rammer for å gi leseren god forståelse for selskapsorganisering etter aksjeloven.

Aksjonærene/aksjeeierne har begrenset ansvar, og hefter ikke personlig, for selskapets forpliktelser eller gjeld ut over innskutt aksjekapital. For aksjeselskap følger visse formkrav som angis i selskapets vedtekter. Minstekravene til selskapets vedtekter:

(1) Vedtektene skal minst angi:

1. selskapets foretaksnavn,
2. den kommune i riket hvor selskapet skal ha sitt forretningskontor,
3. selskapets virksomhet,
4. aksjekapitalens størrelse,
5. aksjenes pålydende (nominelle beløp).

Ifølge aksjeloven representerer aksjeeierne den øverste myndigheten i selskapet gjennom generalforsamlingen. Hver aksje gir en stemme dersom ikke annet følger av lov eller vedtekter. Når det gjelder voteringen, er utgangspunktet at selv om en kommune møter med flere representanter, må den stemme samlet for sitt aksjeinnehav.

Styreleder og daglig leder skal være til stede på generalforsamlingen. Innen seks måneder etter utgangen av hvert regnskapsår skal selskapet ha gjennomført ordinær generalforsamling. På den ordinære generalforsamlingen skal følgende saker behandles og avgjøres:

- Godkjenning av årsregnskapet og årsberetningen, herunder utdeling av utbytte.
- Andre saker som etter loven eller vedtektene hører under generalforsamlingen.

Årsregnskap, årsmelding og revisjonsmelding skal senest en uke før generalforsamling sendes til hver aksjeeier. Innkalling til generalforsamling skal være sendt senest en uke før møtet skal holdes, og i innkallingen skal det være med et forslag til dagsorden som angir bestemte saker som skal behandles i møtet. Møtelederen skal sørge for at det blir ført protokoll for generalforsamlingen. Styret kan også bestemme at det skal innkalles til ekstraordinær generalforsamling.

Selskapet skal ha et styre med ett eller flere medlemmer. Forvaltningen av selskapet hører til under styret, og medlemmene blir valgt av generalforsamlingen. Styret skal sørge for forsvarlig organisering av virksomheten og styret skal føre tilsyn med den daglige ledelsen av selskapet og selskapet sine andre virksomheter. Styret kan fastsette instruks for den daglige ledelsen. Styremedlemmer tjenestegjør i to år. I vedtektene kan tjenestetiden settes kortere eller lengre, men ikke mer enn fire år.

Selskapet *kan* ha en daglig leder som blir ansatt av styret. Daglig leder skal stå for den daglige ledelsen av selskapets virksomhet og følge de retningslinjer og pålegg som styret gir. Den daglige ledelsen omfatter ikke saker som etter selskapets forhold er av uvanlig art eller av stor betydning. Daglig leder skal sørge for at selskapets regnskap er i samsvar med lov og forskrifter og at formuesforvaltningen er ordnet på en betryggende måte. Daglig leder skal minst hver fjerde måned gi styret orientering om selskapets virksomhet, stilling og resultatutvikling, og styret kan til en hver tid kreve at daglig leder gir styret en orientering om bestemte saker. Det skal bli ført protokoll over styrebehandling.

1.5.1 Aksjeselskap med én eier

Som nevnt over eier Aurskog-Høland kommune alle aksjene i selskapet. I kraft av sin ene-eierposisjon vil kommunen ha full kontroll med selskapet. Dette innebærer at det organ i kommunen som forvalter kommunens aksjer også er den enerådende øverste myndighet i selskapet. Generalforsamlingen har i utgangspunktet herredømme over styresammensetningen. Generalforsamlingen kan gi rettslig bindende pålegg om styrets myndighetsutøvelse både generelt og i konkrete saker (NOU 1995:17, s 144).

Et aksjeselskap utgjør en selvstendig økonomisk enhet i forhold til kommunen, og den kommunale eiers økonomiske ansvar vil være begrenset. Selskapet kan gå konkurs. Kommunen som eier kan skyte inn nye midler for å forhindre konkurs eller forbigående betalingsvansker. I denne sammenheng må imidlertid kommunen holde seg innenfor de rammer som følger av EØS-avtalens forbud mot statsstøtte (NOU 1995:17, s 144).

1.6 Generelt om kommunal næringsvirksomhet organisert som aksjeselskap

Det er ikke uvanlig at kommunene oppretter aksjeselskaper som driver med næringsvirksomhet. I en IRIS-rapport til Kommunal- og regionaldepartementet (2013/008) om Interkommunalt samarbeid, konsekvenser, muligheter og utfordringer undersøkes dette nærmere. Forskningsprosjektet pågikk i perioden 2011-2013, og rapporten viser blant annet at det er etablert 17 aksjeselskaper som driver med næringsutvikling i Norge, og som har en eller flere kommuner som eiere. Disse selskapene driver med næringsvirksomhet i ulike former, og alle driver ikke med eiendomsutvikling.

Revisjonen har funnet et aksjeselskap som eies fullt ut av Porsgrunn kommune; Porsgrunn eiendom AS. Dette selskapet ble etablert i 2008, eier tomter, bygg og andeler i selskaper. Selskapet erverver, opparbeider og utvikler eiendommer til bo- og næringsformål i Porsgrunn kommune. Utviklingsprosjektene utvikles fortrinnsvis sammen med andre aktører, og prosjektene finansieres gjennom låneopptak og egenkapital på markedsmessige vilkår. Selskapets aksjekapital er på 10 millioner kroner. Selskapet betalte utbytte til eier, Porsgrunn kommune, med 2 millioner kroner i 2016 og 1,5 millioner kroner i 2017 (Porsgrunn Utvikling AS, Rapport 2017, note 7).

Porsgrunn kommune har organisert det slik at formannskapet utøver den politiske eierviljen på kommunestyrets vegne. Formannskapet er også delegert myndighet til å gi fullmakt til den som forvalter kommunens aksjepost i det heleide selskapet. I praksis gis fullmakten til ordfører.

1.7 Nærmere om AS Aurskog-Høland Utbyggingsselskap

AS Aurskog-Høland Utbyggingsselskap eies fullt ut (100 %) av Aurskog-Høland kommune. Generalforsamlingen er identisk med formannskapet⁴. Selskapets forretningsadresse er Nordveien 226, 1930 Aurskog (lokalene i det tidligere Think-bygget).

Selskapets hovedoppgave er å erverve tomteområder, herunder også næringsområder, gjøre tomtene byggeklare, samt overdra byggeklare tomter til brukerne/utbyggerne. Selskapet skal gjennom dette bidra til å skaffe arbeidsplasser i kommunen.

Selskapet har fra 1997 vært med på å utvikle ca. 250 dekar næringstomter og stått for utbygging av ca. 20.000 kvadratmeter næringsbygg (presentasjon på Eiermøtet 2018).

Selskapet har ervervet arealer på flere måter. Ved noen tilfeller er tomteområder først kjøpt av kommunen og deretter overført til selskapet. I andre tilfeller har selskapet trådt inn i avtaler som kommunen har framforhandlet. Selskapet har i noen tilfeller også ervervet tomt/eiendom på selvstendig grunnlag.

⁴ Vedtak i kommunestyret 19.12.2011, sak 81/11.

I 2012 kjøpte⁵ selskapet Think-bygget for utleie til Telemark Kildevann. Finstadhagen og Blikrud kjøpte kommunen som råtomter før kommunen overførte eiendommene til selskapet (presentasjon 5.2.1018).

Aurskog-Høland kommune ervervet Killingmo næringsområde i 2013, og forutsetningen var at utbyggingsselskapet skulle overta eiendommen på et senere tidspunkt. Eiendommen ble vedtatt overført til utbyggingsselskapet som aksjeutvidelse ved kommunestyrevedtak i februar 2018. Utbyggingsselskapet kjøpte selv tomt på ca. 4 daa ved Killingmo i 2013 og opplyser at tomte må reguleres til næring og vil inngå i næringsområdet Killingmo Næringspark (årsberetning 2017).

Selskapet har tomter til næringsformål til salgs. Selskapet opplyser om følgende ledige arealer: Bjørkelangen/Blikrud 50 mål, Killingmo 85 mål og Finstadhagen 12 mål (www.utbyggingsselskapet.no ved oppslag 13.8.2018). Selskapet har også etablert utleiekontorer i de lokalene i Think-bygget som ikke er utleid til Telemark Kildevann⁶ (årsberetning 2014).

Tidligere inngåtte avtaler om utleie av bygg er delvis avvirket, men videreføres for to utleieforhold (Renor og Renor Loop).

1.7.1 Aksjekapital

Aksjekapitalen var opprinnelig 50 000 kroner (1986⁷). Det er senere gjennomført kapitalutvidelser ved at kommunen har tilført selskapet økt aksjekapital, både tingsinnskudd (eiendom⁸) og kapitalinnskudd, ved flere anledninger. Våren 2018 utgjør aksjekapitalen 36 014 000 kroner.

1.7.2 Styresammensetning

Styret består per august 2018 av (Bisnode):

- Simen Ø. Gjerde Solbakken (leder, tiltrådt 16.8.2016),
- Jan Arild Mærli (nestleder, tiltrådt 8.11.2016) og
- Anni Sandbækbråten (styremedlem, tiltrådt 16.8.2016).

Protokollen fra Generalforsamling 2018 er i overensstemmelse med registreringen over.

1.7.3 Daglig leder

Selskapet har for tiden verken innleid eller ansatt daglig leder slik at styreleder i praksis fungerer i denne rollen.

⁵ Fra Berger Eiendom AS

⁶ Selskapets juridiske navn ble i 2017 endret til PetPack Drikker AS (Brønnøysund)

⁷ Etter en periode med stillstand tok aktiviteten seg opp i 1996/1997. Formålet ble endret fra boligbygging til næringsutvikling.

⁸ I et tilfelle ble gjeld til kommunen slettet mot aksjeutvidelse (965 tusen kroner).

Tidligere daglig leder var en periode ansatt som daglig leder i selskapet i 50 % stilling og som næringskonsulent i kommunen i 50 % stilling. Vedkommende fratrådte som daglig leder i 2015. Vedkommende ble da trukket inn i kommunens administrasjon i 100 % stilling. Dette skjedde i forbindelse med at aktiviteten ble vedtatt frosset. Nærmere om dette i kommunestyrets sak 39/15, der det også framkommer at selskapets interesser ivaretas av styreleder framover.

Selskapet leier for tiden konsulenttjenester av kommunen ved kommunens næringskonsulent. Det foreligger en underskrevet avtale om dette datert høsten 2018.

2 ETABLERING AV STRATEGI FOR EIERSKAPET

I dette kapitlet besvares den første problemstillingen:

Problemstilling 1	Vurderingskriterier
I hvilken grad har Aurskog-Høland kommune etablert en strategi for sitt eierskap i AS Aurskog-Høland Utbyggingsselskap?	➤ Kommunestyret bør ha en tydelig eierstrategi som trekker opp de ytre rammene for selskapets drift ved at: ○ vedtektene har en tydelig formålsbestemmelse ○ eiermeldingen tilkjenner hvorfor kommunen eier selskapet og hvilket formål de ønsker oppnådd med eierskapet (anbefaling 5) ○ generalforsamling gjennomføres årlig ○ det nedfelles en styreinstruks ○ det gjennomføres eiermøter (anbefaling 6) ○ det er rutiner for bruk av valgkomite for styrevalg

2.1 Har kommunestyret fastsatt en tydelig eierstrategi for selskapet?

2.1.1 Har vedtektene en tydelig formålsbestemmelse?

Vedtektene er endret flere ganger, blant annet i 2012, 2013, 2015 og 2018, men formålet eller selskapets virksomhet er ikke endret. Endringen i 2015 tillater enestyre, noe som betyr at det ikke er nødvendig med mer enn et styremedlem. Det vil si at det velges én styreleder og et varamedlem, noe aksjeloven åpnet opp for da loven ble forenklet i 2013.

I 2018 endres vedtektene når selskapets aksjebeholdning øker fra 9314 aksjer til 36014 aksjer⁹. Samtlige aksjer eies av Aurskog-Høland kommune, på samme måte som tidligere.

I vedtektene er formålet at AS Aurskog-Høland Utbyggingsselskap skal:

- Legge til rette for utvikling av nye arbeidsplasser og bevaring av eksisterende arbeidsplasser i Aurskog-Høland.
- Bidra til å profilere og markedsføre Aurskog-Høland som en interessant kommune å drive næringsvirksomhet i.

⁹ Generalforsamling 29.1.2018. Styreleder opplyser at på grunn av 4-ukersfristen for innsending av vedtektsendringer til Brønnøysundregisteret måtte saken vedtas på nytt i generalforsamling. Nytt møte fant sted 10.12.2018.

Selskapets virksomhet er (vedtektene 2015 og 2018):

1. Erverve tomteområder for næringsformål som er framforhandlet av kommunen og/eller utbyggingsselskapet, eller tre inn i kontrakter vedrørende erverv av tomteområder, og utvikle disse ved gjennomføring av regulering og nødvendig infrastruktur, med det formål å videreselge eller leie ut til brukerne/utbyggerne.
2. Forestå bygging av næringsbygg for utleie eller salg.
3. Erverve næringseiendommer for utleie eller salg, herunder ombygging og rehabilitering av disse.
4. Det kan godkjennes etter avtale med leietaker at leietaker innløser leieobjektet i leieperioden eller ved avslutning av leieforholdet.

2.1.2 Tilkjennegir eierskapsmeldingen hvorfor kommunen eier selskapet og hvilket formål de ønsker oppnådd?

Kommunens eierskapsmelding ble vedtatt i 2016. I meldingen pekes på at «[m]ed grunnlag i at det årlig planlegges avholdt eiermøter kan en fireårig gjennomgang av eierskapsmeldingen være tilfredsstillende».

Eierskapsmeldingen (2016) viser til selskapets vedtekter som er fastsatt av kommunestyret 15.6.2015. Videre beskriver eierskapsmeldingen at selskapenes vedtekter jevnlig skal gjennomgås med tanke på at disse er i samsvar med eiers forventninger og eierinteresser. I og med at meldingen ikke er oppdatert senere framstår deler av den konkrete informasjonen om selskapet noe foreldet i 2018. Dette gjelder informasjon om når vedtektene er vedtatt og styrets sammensetning med mer.

Selskapets formål og virksomhet er i korte trekk gjengitt i eierskapsmeldingen¹⁰ (s 15), og dette samsvarer med vedtektene §§ 3 og 4.

Det følger av vedtektene at «AS Aurskog-Høland Utbyggingsselskaps virksomhet skal baseres på forretningsmessige prinsipper» (vedtektene punkt 8 d). Eierskapsmeldingen (2016) inneholder ikke noe nærmere utdyping eller presisering av hva dette innebærer etter det revisjonen kan se (se nærmere om dette også i kapittel 4).

Både styreleder og ordfører opplyser i samtale med revisjonen at det etter deres mening ikke er behov for å presisere formålet nærmere. Ordfører peker på at formålet i seg selv gir tydelig melding til selskapet om hva det skal drive med. Gjennom kommunestyrets vedtak om salg av området ved Killingmo til selskapet, har kommunestyret indirekte sagt at man vil gå videre med selskapet påpeker ordfører videre.

¹⁰ I eierskapsmeldingen angis at formannskapet er eierrepresentant på generalforsamling, og det vises til vedtektene § 6. Henvisningen er uklar. Formannskapet er kommunens eierorgan etter kommunestyrets vedtak i sak 81/11 i møte 19.12.2011. Dette punktet sto i tidligere vedtekter.

2.1.3 Gjennomføres generalforsamling årlig?

Eierskapsmeldingen (2016) inneholder et punkt om gjennomføring av generalforsamling og representantskapsmøter (punkt 8).

De formelle eiermøtene er generalforsamling eller representantskap. Det er styret som innkaller. Bestemmelser om innkallingsfrist bør tas inn i vedtektene, slik at det tas hensyn til kommunens behov for å ha tid til å behandle aktuelle saker.

Gjennomgang av innkallinger og protokoller viser at det gjennomføres årlige generalforsamlinger innen seks måneder etter utgangen av hvert selskapsår (vedtektene § 7). Generalforsamlingene gjennomføres normalt i juni måned. I februar 2018 ble det i tillegg gjennomført ekstraordinær generalforsamling. Revisjonens gjennomgang viser at innkallingsfristene¹¹ til generalforsamling overholdes (vedtektene § 7).

2.1.4 Er det stilt krav om styreinstruks?

Revisjonen får opplyst at det ikke er fastsatt styreinstruks. Styreleder påpeker at det etter hans mening ikke er behov for styreinstruks da styret for tiden jobber tett sammen om alle saker. Dersom det blir aktuelt å ansette daglig leder vil behovet for instruks for daglig leder og styret igjen aktualiseres. Se nærmere om dette ovenfor under punkt 1.5 om AS Aurskog-Høland Utbyggingsselskap.

2.1.5 Gjennomføres eiermøter ved behov?

Eierskapsmeldingen (2016, punkt 6) legger følgende generelle føringer til grunn for alle selskaper:

Det gjennomføres årlige eiermøter i kommunestyret om status, drift, nøkkeltall og strategier og behovet for eventuelle vedtektsendringer.

Det er ikke stilt andre rapporteringskrav til selskapet enn det som følger av aksjelovens bestemmelser om hvilke saker som skal behandles i generalforsamling og føringene i eierskapsmeldingen punkt 6.

Revisjonens gjennomgang viser at dette følges opp i praksis. Eiermøte mellom kommunestyret og selskapet gjennomføres årlig, og ble sist gjennomført i forkant av kommunestyrets møte den 5. februar 2018, sak 4/18. Eiermøtene gjennomføres på den måten at selskapet informerer om sin virksomhet. Eiermøtene settes opp på sakslista med saksnummer som orienteringssaker. Kommunestyrets vedtak er de siste to år¹² formulert slik: «Ingen merknader til orienteringen», «Orienteringen tatt til etterretning».

¹¹ 6 uker før ordinær generalforsamling og 8 dager før ekstraordinær generalforsamling.

¹² K-sak 4/18 og 4/17. Orienteringen i 2016 sto i innkallingen, men ikke i protokollen og det ble således heller ikke fattet vedtak.

2.1.6 Er det innarbeidet en ordning med valgkomite og utarbeidet retningslinjer for komiteens arbeid?

I kommunens eierskapsmelding (punkt 10) framkommer at kommunen har etablert en ordning med valgkomite etter at vedtektene ble endret i selskapet. Eierskapsmeldingen (punkt 16) peker på at det i instruks for valgkomiteen er inntatt bestemmelser om at valgkomiteen også skal fremme forslag til godtgjørelse til styrevervene, og at dette er fulgt opp av valgkomiteen.

Revisjonens undersøkelser viser at utbyggingsselskapet tidligere hadde vedtektsfestet at generalforsamlingen velger styre og valgkomite¹³. Kommunestyret instruerte generalforsamlingen om å stryke «valg av valgkomite» i § 7 i vedtektene. Kommunestyret delegerte samtidig til formannskapet å velge en valgkomite på 3 medlemmer til valg av styremedlemmer i blant annet AS Aurskog-Høland Utbyggingsselskap. Vedtaket sier videre at valg skal skje i henhold til fastsatt instruks av 17.2.2012.

Instruksen «Sammensetning og instruks for Valgkomité for Aurskog-Høland kommunes aksjeselskap» gjelder både heleide og deleide aksjeselskaper som kommunen har eierandeler i (kommunestyresak 14/12 den 12.3.2012). Instruksen slår fast at det er formannskapet som velger valgkomité, instruksen trekker opp kriterier for å være valgbar til valgkomiteen, og gir instruks om valgkomiteens arbeid.

Formannskapet gjennomførte valg av valgkomiteen i møte 4. april 2016 (sak 41/16) og senere suppleringsvalg 18.9.2017 (sak 92/17). Gjennomgang av protokoller fra generalforsamling 2017 og 2018 viser at valg av styre og godtgjørelse til styret ble vedtatt etter forslag fra valgkomiteen.

2.2 Revisjonens vurdering

For å besvare den første problemstillingen har revisjonen lagt til grunn at kommunestyret bør ha et tydelig formål med sitt eierskap og tilkjenne sine eierinteresser slik at selskapet kan innrette sin virksomhet etter dette.

Revisjonens undersøkelse viser at både eier og selskapet oppfatter at eierstrategien er klar og at det kommer tydelig fram hva som er formålet med selskapet. Selskapet beskrives i kommunens eierskapsmelding fra 2016. Ut over dette er det ikke utarbeidet en egen eierstrategi, siden kommunen mener at formålsbestemmelsen er utfyllende og konkret nok. Revisor vurderer også dette som langt på vei tilstrekkelig, gitt den forholdsvis snevre oppgaven selskapet har. Når det gjelder kravet om at selskapet skal oppfylle punktet i vedtektene om forretningsmessige prinsipper, har ikke eierne vært tydelige nok om hva som ligger i dette (se nærmere om forretningsmessige prinsipper i kapittel 4).

¹³ Vedtektene vedtatt på generalforsamling 5. juni 2012. Formuleringen er strøket i vedtektene av 15.6.2015.

Undersøkelsen viser videre at generalforsamling gjennomføres årlig slik den skal, og i tillegg gjennomføres årlige eiermøter og innkallingen sendes ut i tråd med vedtektene og aksjeloven. Revisjonens vurdering er at dette er i tråd med aksjeloven og kravene til eiermøter som kommunestyret har bestemt. Selskapet gir informasjon og rapportering til kommunestyret som eier i eiermøtene. Kommunestyret har ikke satt noen konkrete rapporteringskrav til selskapet til noen av eiermøtene. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 4.

Kommunens eierskapsmelding oppfordrer styrene til å fastsette instruks for styrets arbeid. Revisjonens undersøkelse viser at det ikke er utarbeidet styreinstruks i dette selskapet. Kravet om å ha en styreinstruks kommer også fram av KS-anbefaling for god eierstyring nr. 6 (se nærmere om disse i kriteriekapitlets punkt 6.1.2 i vedlegg 6).

Revisjonens undersøkelser viser at bruk av valgkomite er innarbeidet i kommunens eierskapsmelding som en føring til alle selskaper kommunen eier, og det er positivt. Undersøkelsen viser videre at prosess med bruk av valgkomite har vært praktisert, men ordningen er ikke innarbeidet i selskapets gjeldende vedtekter, slik det var tidligere før dette ble tatt ut i 2015. Kommunestyret la denne oppgaven til formannskapet i instruks datert i februar 2012. Revisjonen har lagt til grunn at ordning med valgkomite for aksjeselskaper bør nedfelles i selskapets vedtekter da en slik ordning ikke er lovpålagt etter aksjelovens bestemmelser. Dette kommer også fram av KS-anbefaling nr. 9.

3 EIERSTYRING I SAKER TIL GENERALFORSAMLING - ROLLER OG ANSVAR

I dette kapitlet besvares den andre problemstillingen:

Problemstilling 2	Vurderingskriterier
a) I hvilken grad følger kommunen opp sitt eierskap i saker fra selskapet forut for generalforsamling? b) Er roller og ansvar avklart og hvordan har dette fungert i praksis for AS Aurskog-Høland Utbyggingsselskap?	➤ Kommunen bør ha en samlet rutine for hvordan saker forut for generalforsamling skal forankres hos folkevalgt organ i kommunen. Eierrepresentanten bør motta en instruks med rammer forut for møte i eierorganet. ➤ Rutinene bør avklare: ○ hvilket folkevalgt organ som utøver eierviljen ⇨ formannskapet må være tydelige på når de er folkevalgt organ og når de er eierorgan ⇨ hva som forventes av bistand og forberedelse av sakene fra administrativt nivå forut for generalforsamling ○ ansvar for at sakspapirer fra selskapet arkiveres i kommunen

3.1 Har kommunen rutiner for mandatering av eierrepresentanter?

Eierskapsmeldingen har et punkt om eierstyringssekretariatet der det generelt pekes på at formannskapet delegeres myndighet til å gi føringer til representanten(e) i eierorganet (generalforsamling/representantskap), og at det derfor er viktig at sakene kommer inn til kommunen i god tid. Formannskapet kan gi føringer etter behov (punkt 3) (eierskapsmeldingen 2016).

Det følger av vedtekter for AS Aurskog-Høland utbyggingsselskap at «[i]nnkalling til generalforsamlingen skal sendes senest 6 uker før møtet avholdes» (§ 7 ordinær generalforsamling¹⁴).

Innkallingen stiles til: *Formannskapets medlemmer/Generalforsamlingen i Utbyggingsselskapet.*

3.1.1 Er det tydelig hvilket folkevalgt organ som utøver eierviljen?

Det organet som skal utøve kommunenes eiervilje forut for møte i eierorganer må få denne myndigheten delegert fra kommunestyret, se kriteriekapitlet punkt 6.1.5, kapittel 6 vedlegg. I Aurskog-Høland kommune er det formannskapet som er tildelt denne myndighet i følge eierskapsmeldingen punkt 8.

¹⁴ Ekstraordinær generalforsamling innkalles med 8 dagers varsel (vedtektene § 7)

Den 19.12.2011 vedtok kommunestyret at «[s]om eierorgan for A-H Utbyggingsselskap AS velges: Formannskapet». Dette er senere fastholdt i eierskapsmeldingen (2016).

Det følger av eierskapsmeldingen (2016) punkt 8 at forholdene skal legges til rette for at formannskapet kan gi styringssignaler til eierorganet. Revisjonen er usikker på om dette gjelder i alle saker. Dette i lys av mulige tolkninger av et kommunestyrevedtak fra 2011. Under behandlingen av kommunestyresak nr. 1/11 (Aurskog-Høland utbyggingsselskap AS – eiermøte) vedtok kommunestyret enstemmig:

Eventuelle forslag til vedtektsendringer fremmes så tidlig at kommunestyret kan behandle vedtektsendringene før generalforsamling. Forslaget sendes over til administrasjonen for videre behandling.

Bakgrunnen for denne ordningen var at eierskapsmeldingen (2016) la til grunn at ordningen med å velge sentrale politikere som eierrepresentanter skulle videreføres. Kommunestyret vedtok i 2011 at som eierorgan for AS Aurskog Høland Utbyggingsselskap velges formannskapet (K-sak 81/2011 i møte 19.12.2011). Denne ordningen er videreført og formannskapet utgjør selskapets generalforsamling. Rådmannen viste i sitt saksframlegg til eierskapsmeldingen fra 2010. Det kommer fram i saksframlegget at dette var en formalisering av tidligere praksis og tidligere vedtekter¹⁵ fra 2007. Eierskapsmeldingen (2010) la til grunn at kommunestyret skulle oppnevne politisk ledelse som selskapets eierrepresentanter i eierorganet, og videre at eierutøvelsen skulle gjenspeile kommunestyrets samlede flertallsbeslutning. På dette grunnlag ble formannskapet valgt som eierorgan (generalforsamling). Dette skjedde etter en vurdering av om rollen skulle legges til formannskapet eller ordfører. Det var valgnemnda som la fram innstilling i saken.

Revisjonens undersøkelse viser at delegering fra kommunestyret til formannskapet ikke er tatt inn i kommunens delegeringsreglement (oppdatert nettversjon per 15.5.2018).

Både oppgaven å utøve eierviljen forut for møte i eierorganet og det å være eierorganet (generalforsamling) er lagt til formannskapet slik det framkommer ovenfor.

Vedtektene slår fast at ordfører har en rolle som observatør i styret. Ordføreren peker på at han selv har reflektert over observatørrollen og om denne rollen sikrer et tydelig nok skille mellom eier og drift/styret. Ordføreren påpeker at han er usikker på om rollen som observatør kan innebære en risiko for at man står i fare for å viske ut skillet mellom eierrolle og ansvaret som må hvile på styret for de disposisjoner som gjøres.

¹⁵ Det sto i vedtektene at formannskapet er generalforsamling, men det er senere tatt ut av vedtektene og inn i eierskapsmeldingen.

3.1.2 Bistår administrasjonen ved forberedelse av saker forut for generalforsamling?

Administrasjonen har tatt inn et punkt om eierstyring i sine styringsdokumenter. Stab økonomi har et mål om å utøve eierstyring i samsvar med vedtatt eierskapsmelding (2016 og vedtak fra formannskap, kommunestyre og eiermøte). Tiltaket for å nå målet er å gjennomføre oppfølgingspunktene fra eierskapsmeldingen og effektivere vedtak fra formannskap, kommunestyre og eiermøte. Målindikator for å se om målet nås er at alle saker til behandling i selskapenes generalforsamlinger/representantskap skal være fremlagt for politisk behandling (økonomiplan 2018-2021, kapittel 5¹⁶).

Ordfører opplyser at administrasjonen i kommunen legger til rette for gjennomføring av generalforsamling i samarbeid med styreleder. Generalforsamlingen settes i forkant av et formannskapsmøte og ordfører påpeker at dette er praktisk fordi formannskapet er generalforsamling. Formannskapet behandler ikke sakene i forkant og det gis ingen føringer fra formannskapet eller kommunestyret til generalforsamlingen opplyser ordfører.

Styreleder peker på at innkalling og sakspapirer sendes til ordfører og formannskapssekretær. Tidspunkt for møtet er hovedsakelig i forkant av et formannskapsmøte og tidspunktet er stort sett avklart med ordfører før innkalling og sakspapirer ferdigstilles og oversendes. Den ekstraordinære generalforsamlingen ble også satt opp i forkant av et formannskapsmøte.

I samråd med politisk sekretær settes generalforsamling opp i forkant av et formannskapsmøte. Politisk sekretær videresender innkallingene til generalforsamlingens medlemmer. Dette gjøres av praktiske hensyn fordi han har oversikt over møtekalender og adresselister.

Ordfører kjenner ikke til at det foreligger noen skriftlig rutine om administrasjonens håndtering av saker til generalforsamling i AS Aurskog-Høland Utbyggingsselskap. Da revisjonen ikke er forelagt noen skriftlig rutine om administrasjonens håndtering av saker til generalforsamling i AS Aurskog-Høland Utbyggingsselskap, har revisjonen gjennomgått praksis (se også punkt 4.2 under).

Kommunens administrasjon (politisk sekretær og ansatt ved økonomiavdelingen) påser at det gjennomføres eiermøter og sørger for det praktiske i denne forbindelse. Den ansatte ved økonomiavdelingen er representert i eierstyringssekretariatet for de interkommunale selskapene. Vedkommende opplyser at det ikke er en tilsvarende funksjon for utbyggingsselskapet da dette selskapet eies fullt ut av kommunen. Ansvarer han har er først og fremst knyttet til konkrete saker som gjelder selskapet, eksempelvis saken om kommunestyrets salg av Killingmo næringseiendom til selskapet.

¹⁶ Aurskog-Høland kommune, økonomiplan 2018-2021, vedtatt i kommunestyret 18.12.2017

3.1.3 Er ansvaret for arkivering av sakspapirer fra selskapet avklart?

Revisjonen får opplyst at ingen i administrasjonen arkiverer innkallinger og saksdokumenter til generalforsamling i kommunens arkivsystem (360). Politisk sekretær (formannskapssekretæren) videreformidler innkallinger fra styret/styreleder til generalforsamling, men forteller at han ikke har noen rolle når det kommer til arkivering av dokumentene i kommunen.

Revisjonens undersøkelse viser at det ikke er arkivert noen saker i perioden fra 2016 og fram til oktober 2018 som gjelder innkalling og dokumenter til møter i generalforsamling. Følgende dokumenter er arkivert:

- Utkast til avtale om utleie av næringskonsulent fra 2016¹⁷
- Signert avtale om salg av Killingmo fra kommunen til utbyggingsselskapet¹⁸
- Signert avtale om utleie av næringskonsulent fra kommunen til utbyggingsselskapet¹⁹

I tillegg er saker som kommunestyret har behandlet, arkivert. Det synes heller ikke å være arkivert saksutskrifter i arkivet. Kommunens administrasjon opplyser på spørsmål fra revisjonen at utsendelse av saksutskrifter eller særutskrifter er den enkelte saksbehandlers ansvar etter at saken har vært til behandling i folkevalgt organ. I kommunens sak-/arkivsystem kommer dette gjerne fram som et utgående dokument med tittelen «Oversendelse av vedtak», med saksprotokollen som vedlegg.

3.2 Nærmere om praksis i utbyggingsselskapet

3.2.1 Er formannskapet tydelig på når de er folkevalgt organ og når de er eierorgan?

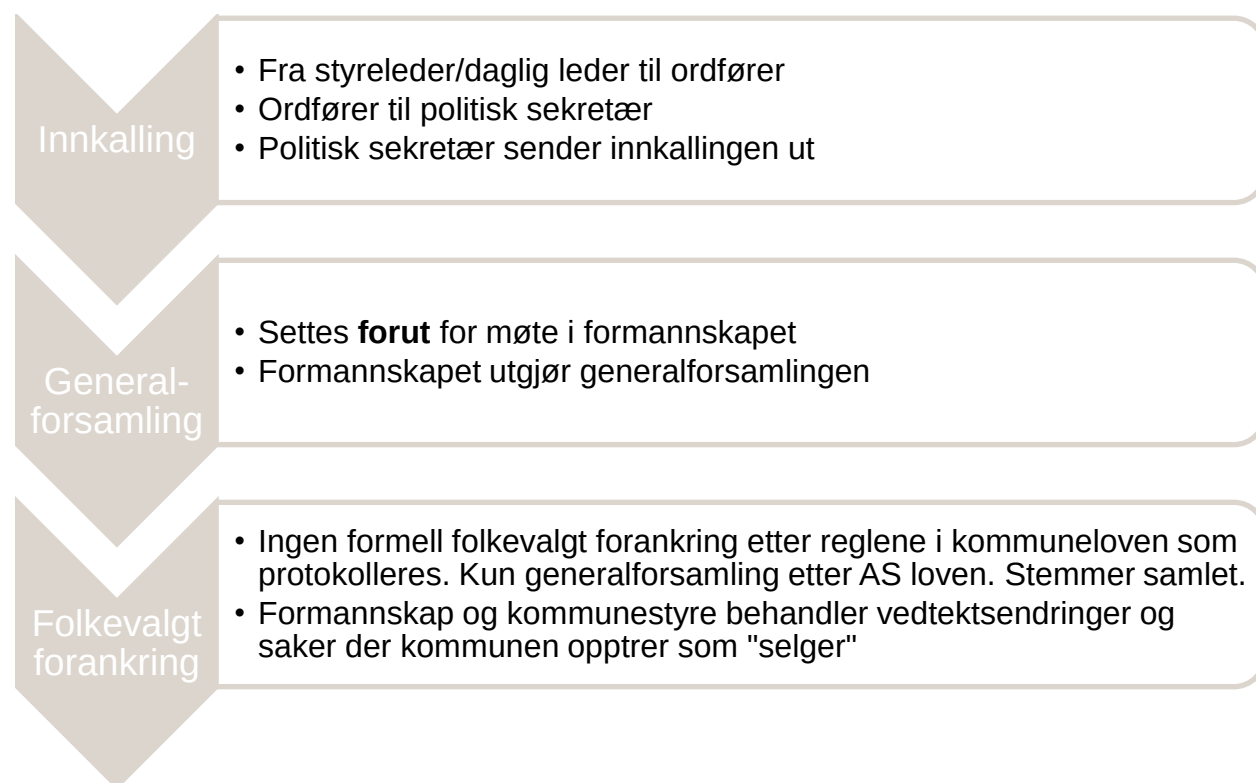
Saksgangen er beskrevet under punkt 3.1 ovenfor. Nedenfor går revisjonen gjennom noen praktiske eksempler som er satt inn i figurene nedenfor for å illustrere praktiske eksempler på hvordan saksgangen er.

Figuren under illustrerer saksgang slik den i utgangspunktet synes å være:

¹⁷ Denne avtalen er ikke underskrevet. Utleie fant først sted i 2018 opplyses fra kommunens administrasjon.

¹⁸ Det er flere journalposter på saken. Avtalen er journalført 13.4.2018.

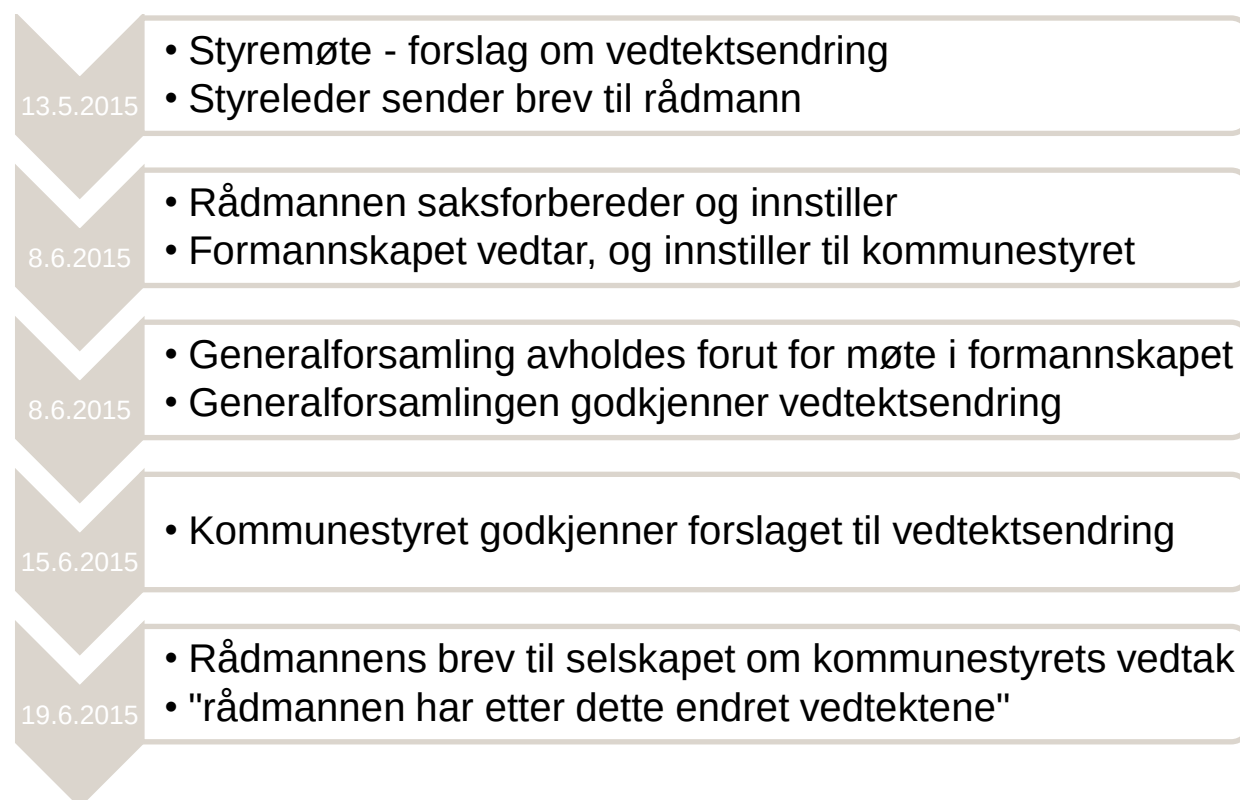
¹⁹ Avtalen er journalført 28.9.2018. Avtalen er datert 7.5.2018. Den varer fra 1.6.2018 til oppdraget avsluttes.



3.2.2 Gjennomgang av konkrete eksempler på hvordan eierstyringen har fungert i praksis

Vedtektsendring i 2015

Ved vedtektsendringen i 2015 fattet både generalforsamlingen og kommunestyret vedtak om dette. Det blir problematisk når kommunens instruksjon til generalforsamlingen som har myndighet til å vedta endringer i vedtektene kommer i etterkant av generalforsamlingens vedtak. Det blir også underlig når rådmannen saksbehandler vedtektsendringen og etter kommunestyrets behandling og vedtak formulerer det slik at det er rådmannen som har endret vedtektene. Figuren under er ment å illustrere gangen i vedtektsendringen i 2015:



Styret for utbyggingsselskapet foreslo i styremøte 13.5.2015 at vedtektene endres på to punkter (saksframlegg i K-sak 39/15):

- Kommunen som eier skal kunne utvide styrets medlemmer etter behov og aktiviteter i selskapet
- Myndigheten til å utvide antall styremedlemmer ligger til generalforsamlingen.

Saken gikk deretter til deretter til kommunestyret som i møte 15.6.2015 fattet følgende vedtak (k-sak 39/15), i tråd med formannskapets innstilling i møte den 8.6.2015 (etter Generalforsamling 2015):

Forslag til reviderte vedtekter datert 8. juni 2015 for AS Aurskog-Høland utbyggingsselskap godkjennes.

Rådmannen effekteuerte vedtaket ved brev til selskapet datert 19. juni 2015, og rådmannen skriver blant annet følgende:

Rådmannen har etter dette endret vedtektene i samsvar med kommunestyrets vedtak som vedlegges.

På generalforsamlingen den 8.6.2015 (forut for formannskapets behandling) forelegges sak om endring av vedtekter (sak 5), og generalforsamlingen fattet følgende vedtak:

Forslag til nye vedtekter ble enstemmig godkjent.

Kommunen har stilt krav om at innkalling og sakspapirer skal sendes fra styret til kommunen seks uker i forkant av generalforsamling. Det har med andre ord vært tilstrekkelig tid for administrasjonen å benytte den ordningen som eierskapsmeldingen beskriver i punkt 8 om at det skal legges til rette for at formannskapet kan gi styringssignaler til eierorganet (generalforsamling). Innkallingsfristen på seks uker er tatt inn i vedtektene.

Ekstraordinær generalforsamling 2018 – kapitalutvidelse og vedtektsendring

Dagsorden til generalforsamling 29.1.2018 var:

- Konstituering
- Utvidelse av selskapets aksjekapital
- Vedtektsendring

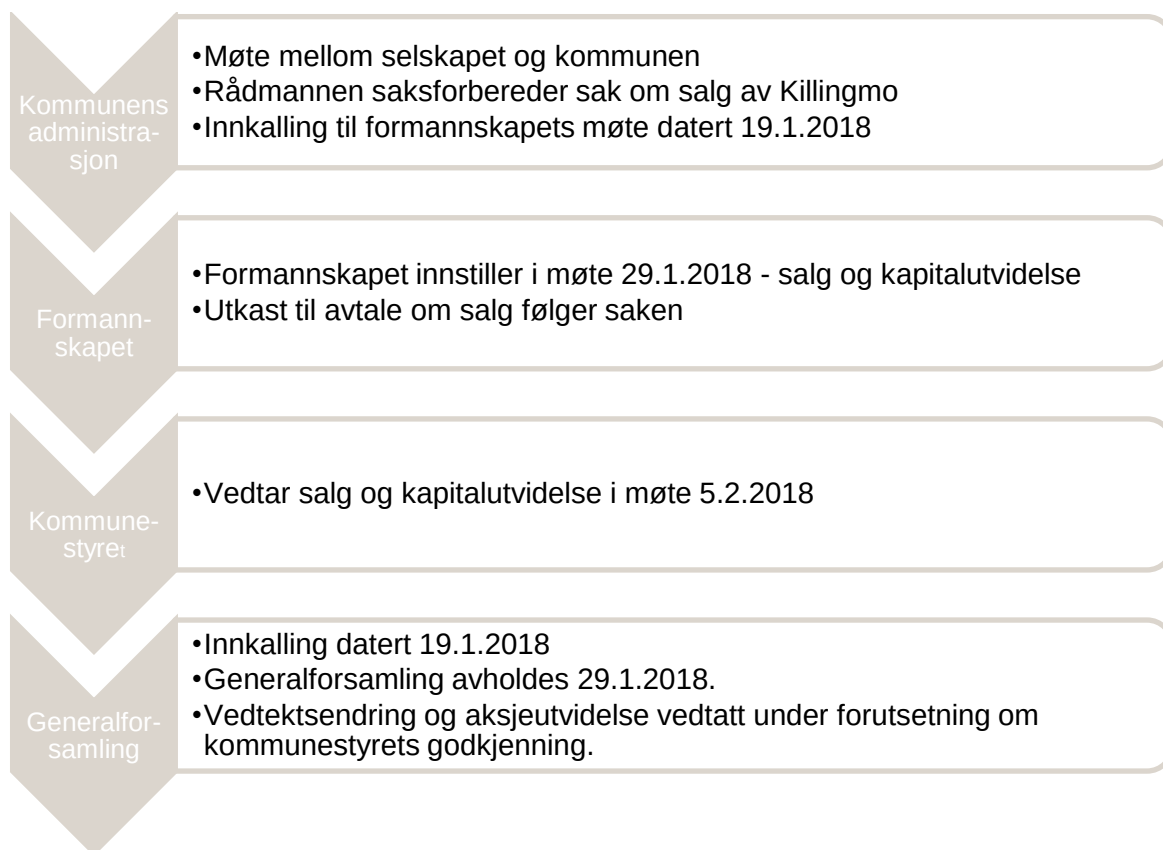
Om utvidelse av selskapets aksjekapital skriver styret at selskapet har inngått avtale med kommunen om å kjøpe Killingmo næringspark, avtalen skal godkjennes av kommunestyret og den behandles etter aksjeloven § 3-8 om nærstående aksjeeier (innkalling 19.1.2018).

Vedtektsendringen går ut på at aksjekapitalen endres fra 9.314 aksjer til 36.014 aksjer á 1000 kroner, fullt ut eiet av Aurskog-Høland kommune.

Generalforsamlingen godkjente sakene om utvidelse av selskapets aksjekapital og vedtektsendringen, under forutsetning av kommunestyrets tilslutning, den 29.1.2018 kl. 11.45²⁰ (protokoll 29.1.2018).

Figuren nedenfor illustrerer saksgang ved behandling i generalforsamlingen, kapitalutvidelsen (salg av Killingmo) i formannskapet (29.1.2018 kl. 12.00) og kommunestyret (5.2.2018). Styret og kommunens administrasjon legger saken fram i to løp som går parallelt.

²⁰ Generalforsamlingen begynte kl. 11.45. Møte i klagenemnd og formannskap begynte kl. 12.00 (møteinnkalling formannskapet 29.1.2018).



Som vist fatter generalforsamlingen sine vedtak forut for formannskap og kommunestyret. Dette illustrerer at ordningen med å gi styringssignaler ikke etterleves i rådmannens saksforberedelse og når vedtak fattes.

3.2.3 Særlig om saken om kapitaltilførsel i 2018

Selskapet har som nevnt henvendt seg til kommunen om sitt behov for å få tilført kapital til selskapet flere ganger. Praxis har vært slik at administrasjonen i kommunen saksbehandler henvendelsene og legger fram sak for formannskap og kommunestyre med forslag til innstilling. Kommunestyret fatter vedtak. Kommunestyret har i møter 19.12.2011, 17.12.2012 og 5.2.2018 fattet vedtak om økt aksjekapital. Nedenfor redegjøres nærmere for foranledningen til og kapitalutvidelsen i 2018.

Allerede i 2013 ervervet Aurskog-Høland kommune Killingmo næringsområde (K-sak 12/13). Det ble samtidig vedtatt at kommunen finansierte opparbeidelse av eiendommen innenfor en ramme på inntil 4 millioner kroner, investeringen ble vedtatt (kjøp og opparbeidelse) lånefinansiert, med et totalt nytt låneopptak på 17 millioner kroner. I tillegg ble det vedtatt endringer i driftsbudsjettet for å dekke renter og avdrag. I saksframlegget skriver rådmannen blant annet:

Ideelt sett bør større investeringer og driftsmessige endringer være forankret i gjeldende økonomiplan, men i enkelte tilfeller vil man måtte gjennomføre budsjettjusteringer i løpet av året. Dette er et slikt tilfelle. Følgende budsjettjusteringer må gjennomføres: (gjentas ikke her).

Det heter til slutt i punkt 5 i vedtaket at arealet overdras til utbyggingsselskapet etter nærmere avtale:

Formannskapet har myndighet til å godkjenne denne avtalen».

Intensjonen om at Killingmo næringsområde skal overdras til utbyggingsselskapet realiseres i 2018.

Tidligere styreleder opplyste til revisjonen i februar 2016 at «[d]et er oversendt eier et klart ønske om styrket egenkapital, like etter at jeg tok over. Eier ønsket ikke dette i første omgang, slik at vi har redusert balanse så mye som mulig²¹» (e-post).

Etter at nåværende styre på nytt tok saken opp med kommunen, kom partene til enighet om en avtale om overdragelse av Killingmo.

Rådmannen saksbehandlet en sak om dette til de folkevalgte. Formannskapet innstilte enstemmig i tråd med rådmannens forslag i møte den 29.1.2018. Kommunestyret behandlet i møte 5. februar 2018 sak 1/18 om salg av Killingmo næringseiendom til utbyggingsselskapet. Kommunestyret fattet enstemmig vedtak²² i tråd med innstillingen fra formannskapet. Som vedlegg til saken fulgte blant annet utkast til avtale mellom kommunen og utbyggingsselskapet datert 29.1.2018. Det beskrives under overskriften «saksopplysninger» i rådmannens saksframlegg:

AS Aurskog-Høland Utbyggingsselskap (heretter AHU) har i møte med kommunen fremmet ønske om å inngå avtale om ervervelse av Killingmo næringspark og at verdien av tomteområdet konverteres til aksjekapital.

Kommunen får på sin side dekket utgiftene til tomtekjøpet i 2013, investeringer i infrastruktur (9,9 millioner kroner) og renter på finansiering (2 millioner kroner).

Det ble foretatt takst i forkant av kommunestyrets vedtak. I saken fra 2013 legges til grunn at daværende generalavtale mellom kommunen og utbyggingsselskapet skal være førende, herunder at kommunen får tilbakebetalt sine faktiske og reelle utgifter inklusive opparbeiding og finans- / renteutgifter.

3.2.4 De folkevalgtes habilitet når de har tilknytning til selskapet

Habiliteten til et styremedlem som samtidig er folkevalgt må vurderes etter bestemmelsene i kommuneloven og forvaltningsloven når den folkevalgte møter i folkevalgte organer. Når den folkevalgte er styremedlem må denne, i rollen som styremedlem, følge aksjelovens bestemmelser.

²¹ Tidligere styreleder skriver videre: Redusert fast kostnadsbase så mye som mulig. Lagt om prising av våre tjenester for å sikre høyere dekningsbidrag.

²² Representanten Simen Solbakken meldte seg inhabil i saken da han er styreleder i selskapet.

I dette selskapet har eierne bestemt at en sentral politiker i kommunen velges inn i styret. Han er styreleder, og for tiden også daglig leder i selskapet og i tillegg valgt inn i formannskapet og kommunestyret i kommunen. Det betyr at han både er medlem av organet som utøver eierviljen generelt i kommunen, og i dette tilfellet også det organet som er generalforsamling i selskapet han er styreleder for.

Anbefaling nr. 9 tar for seg den *folkevalgtes rolle i et folkevalgt organ*. I anbefalingen trekkes fram:

Når det er spørsmål om å velge folkevalgte eller ansatte i kommunen til styremedlemmer i selskaper kommunen har eierandeler i, bør kommunen vurdere hvor ofte vedkommende vil bli inhabil. [...] Om ulempene ved å velge slike personer til styremedlemmer overstiger behovet for å ha den aktuelle personen i styret er en vurdering som kommunestyret selv bør gjøre.

Styret velges av generalforsamlingen. Styreleder er for tiden medlem av formannskapet. Han fratrer og deltar ikke i generalforsamlingen, og dette går tydelig fram av protokollene fra generalforsamlingene. Samtidig er han til stede som styreleder. I protokollen fra Generalforsamling 2018 framkommer dette slik:

Fast medlem i Formannskapet Simen Solbakken er også styreleder i selskapet, og deltok derfor ikke i generalforsamlingen. Vara var ikke innkalt.

For øvrig var følgende til stede: Simen Solbakken – styreleder, [...]

Eierskapsmeldingen (2016) inneholder som nevnt et punkt om gjennomføring av generalforsamling og representantskapsmøter (punkt 8).

De formelle eiermøtene er generalforsamling eller representantskap. Det er styret som innkaller. Bestemmelser om innkallingsfrist bør tas inn i vedtektene, slik at det tas hensyn til kommunens behov for å ha tid til å behandle aktuelle saker.

(...)

Tiltak: Forholdene skal legges til rette for at formannskapet kan gi styringssignaler til eierorganet i generalforsamling og representantskap.

Revisjonens gjennomgang viser at styreleder fratrer når formannskap og kommunestyre behandler saker som gjelder AS Aurskog-Høland Utbyggingsselskap.

Når styrets leder møter i *generalforsamling* gjelder aksjeloven. Aksjeloven inneholder ingen tilsvarende inhabilitetsbestemmelse, se dog aksjeloven § 5-3 om stemmerett og inhabilitet. Utgangspunktet i loven er at en aksjeeier ikke er inhabil i en sak i generalforsamlingen selv om han eller hun har en personlig særinteresse i en sak generalforsamlingen skal behandle, se også § 5-21 som sier at aksjeeiere innenfor rammen av misbruksregelen kan la hensynet til egne særinteresser motivere stemmegivningen. Inhabilitet i generalforsamlingen gjelder bare stemmegivningen, ikke saksbehandlingen ellers, og følger av § 5-3 fjerde ledd (søksmål mot seg selv, eget ansvar overfor

selskapet, søksmål mot andre, andres ansvar dersom han eller hun har en vesentlig interesse i saken som kan være stridende mot selskapets (Aarbakke et.al 2004, side 337-338).

Aksjeloven § 5-1 første ledd uttrykker at generalforsamlingen er selskapets øverste myndighet. Det er generalforsamlingens medlemmer som velger «medlemmene av styret», jmfør § 6-3 første ledd første setning. Verken §§ 5-1, 6-3 eller øvrige bestemmelser i aksjeloven forbyr medlemmer av generalforsamlingen å velges til selskapets styre uttaler KRD i en uttalelse til NKRF datert 20. september 2013:

Aksjeloven er følgelig ikke til hinder for at et medlem av styret/bedriftsforsamlingen i et aksjeselskap kan stemme i generalforsamlingen som representant på vegne av en eierkommune.

3.3 Revisjonens vurdering

For å besvare den andre problemstillingen har revisjonen lagt til grunn at kommunen bør ha en samlet rutine for hvordan saker forut for generalforsamling skal forankres hos folkevalgt organ i kommunen.

I Aurskog Høland kommune er det formannskapet som utøver kommunens eiervilje forut for møter i ulike eierorganer i følge kommunenes eierskapsmelding. Det betyr at de gir instruks til eierrepresentanter om stemmegiving på vegne av kommunen. Undersøkelsen viser videre at dette ikke er tatt inn i kommunens delegeringsreglement. Revisjonen vurderer det slik at det er kommunestyret som har denne fullmakten så lenge den ikke er delegert formelt til andre, jf. kommuneloven § 6 jf. § 39. Det er derfor viktig at dette også tas inn i kommunens delegeringsreglement ved neste revidering av dette.

Når det gjelder hva administrasjonen skal bidra med er det revisors vurdering at dette ikke er avklart og godt nok beskrevet. Men et minimum må være at sakspapirene som kommunen mottar forut for generalforsamling blir arkivert i kommunens arkiver.

Når det gjelder ordningen med at formannskapet er generalforsamling for utbyggingsselskapet vil revisjonen innlede med å peke på at dette får noen demokratiske konsekvenser. Det å sette formannskapet som generalforsamling gjør at formannskapet da trer ut av rollen som folkevalgt organ og inn i reglene i aksjeloven for saksbehandlingen i møtet. Dette får som konsekvens at den folkevalgte debatten på tvers av partigrenser som saksbehandlingsreglene i kommunelovens legger opp til i formannskapet, er satt til side. Slik sett kan man si at det ikke er en folkevalgt forankring som bygger på folkevalgte saksbehandlingsprinsipper, med en protokoll som synliggjør debatten, og åpenhet rundt ulike synspunkt forut for møte i eierorganet i selskapet. Det er ingen regler som forbyr kommunen å ha en slik ordning, men revisjonen er ikke i tvil om at dette kan svekke den folkevalgte forankringen av sakene forut for møter i eierorganet. En annen måte å gjøre dette på er å la formannskapet utelukkende ha rollen som kommunenes organ der saker forut for generalforsamling forankres gjennom folkevalgt debatt etter kommunelovens prinsipper, og at ordfører formelt er generalforsamling og effektuerer dette etter aksjelovens bestemmelser. Revisjonen vil understreke

at dette er noe kommunen selv må drøfte og avgjøre, men det er revisors vurdering at denne ordningen bør kommunen ta en fornyet vurdering av sett i lys av det som er beskrevet ovenfor.

I tillegg er det slik at styreleder i selskapet er en sentral folkevalgt i kommunen som både sitter i formannskapet og i kommunestyret. Styreleder fratrer når saker som gjelder selskapet behandles i folkevalgt organ, og revisor vurderer at dette er i tråd med bestemmelsene i kommunelov og forvaltningslov. Styreleder møter også i generalforsamling som følger aksjelovens bestemmelser. Så langt revisjonen kan se har styreleder fratrådt som inhabil som medlem av generalforsamlingen. Revisjonen vil likevel peke på at, gitt ordningen med formannskapet som generalforsamling og en sentral politiker som styreleder og daglig leder, gjør ordningen at man må være ekstra årvåken i forhold til dobbeltroller, jf. KS anbefaling nr. 9 om sammensetningen av styret.

Revisjonens undersøkelse av saksgangen i et utvalg av saker som har vært behandlet både i selskapet og i kommunen er at det blir krevende å skille rollene til selskapet og kommunen gitt den dobbeltrollen som formannskapet får, innkallinger sendes ut via politisk sekretær og den folkevalgte forankringen skjer i etterkant av møter i generalforsamling. Den folkevalgte forankringen skjer når vedtektene endres, ellers er det ingen praksis for folkevalgt forankring.

Til slutt nevnes kommunestyrets vedtak fra 2011 om at forankring av vedtektsendringer for AS Aurskog-Høland Utbyggingsselskap skal forelegges kommunestyret. Når slik forankring foregår i etterkant, blir eierstyringen ikke i tråd med anerkjente prinsipper for eierstyring.

4 EIERENS OPPFØLGING AV SELSKAPET

I dette kapitlet besvares den tredje problemstillingen:

Problemstilling 3	Vurderingskriterier
I hvilken grad har eier gitt selskapet tydelige rapporteringskrav og eventuelt fulgt opp rapporteringen når det har vært nødvendig?	➤ Eier bør stille krav til rapportering fra selskapet som muliggjør oppfølging fra eiers side ved behov: ○ informasjonsflyt tilbake til folkevalgt nivå om selskapet og deres drift på vegne av kommunen ○ selskapet følges opp av eier med hensyn til om selskapet når formålet som er satt for selskapet, eller ikke.

4.1 Har eier stilt krav om rapportering fra selskapet

4.1.1 Er det informasjonsflyt tilbake til folkevalgt nivå om selskapet og driften?

I eiermøtene orienterer selskapet om virksomheten og om planene framover. Se nærmere om dette under punkt 2.1 foran i denne rapporten.

Revisjonens gjennomgang viser at det ikke skjer noen rapportering tilbake til kommunestyret etter generalforsamling i påfølgende kommunestyremøte. Kommunestyret kunne for eksempel fått seg forelagt protokoller fra generalforsamling som referatsak. Det er heller ikke stilt krav om slik rapportering fra kommunestyrets side.

4.1.2 Følges selskapet opp av eier med hensyn til om formålet med selskapet nås?

Selskapets planer og budsjetter (prognoser)

Styreleder opplyser at det ikke er utarbeidet planer og budsjetter for selskapets virksomhet etter at han tiltrådte som styreleder, men legger til at planene er verbalt beskrevet i presentasjonene til de årlige eiermøtene (e-post 10.10.2018):

Det sittende styret har så langt vurdert det dithen at budsjetter ikke har så mye for seg så lenge inntektssiden har vært så usikker. Vi har kjørt beinhard kostnadskontroll, dog slik at vi har holdt oss innenfor lovpålagte krav og sunn forretningsdrift. Situasjonen er nå endret, og det vil bli utarbeidet budsjett for 2019.

Presentasjonen som ble gitt på eiermøtet i februar 2018 gir informasjon om veien videre i perioden 2018-2021, forutsetninger for å lykkes og nærmere om 2018 med fokus på Bjørkelangen næringspark, Killingmo næringspark og kontorfellesskap i lokalene i den tidligere Think-fabrikken.

Forretningsmodellen

Selskapet opplyser om forretningsmodellen (presentasjon på eiermøte 5.2.2018):

- Leietaker i bygg eid av selskapet betalte (etter tidligere modell) kun renter og avdrag + et lite administrasjonspåslag
- Leietaker har rett til å kjøpe bygget for resterende gjeld på bygget, altså ingen fortjeneste for selskapet
- Selskapet har som gårdeier hatt all risiko
- Selskapets drift skulle finansieres med tomtosalg
- Modellen ble endret i 2013 og nye leietakere betaler også et rentepåslag.

Forretningsmessige prinsipper

Selskapets virksomhet skal baseres på forretningsmessige prinsipper. Kravet følger av vedtektene (§ 8 d). Revisjonen har spurt styreleder og ordfører om hvordan dette kravet ivaretas i praksis.

Styreleder opplyser at AS Aurskog-Høland Utbyggingsselskap drives som andre selskap. Selskapet er avhengig av bankene for å finansiere virksomheten (tomtekjøp, utleie av lokaler og bygging av næringslokaler for salg eller utleie). Videre påpeker styreleder at kommunen som eier ikke har krevd avkastning så langt, og legger til at selskapet likevel resultatmessig skal gå i pluss. Styreleder trekker også fram at selskapet vil bidra til aktivitet, men det skal verken spekulere eller være konkurrent til private aktører.

Salgspris på tomt settes ifølge styreleder slik at selskapet skal få dekket investeringene til tomtekjøp og fortjeneste. Tidligere var det etter hans mening slik at selskapet satte opp og leide ut utleiebygg uten tilstrekkelig fortjeneste. Fortjenesten skulle tas ut på tomtosalg. Da salg av tomter stoppet opp i 2011/2012, forsvant selskapets fortjeneste. Styreleder legger til at selskapet skal få inn nok ved salg på det nye området på Killingmo slik at det også blir tilstrekkelig fortjeneste på salg framover.

Selskapet selger i dag til høystbydende og det er klausuler i kontraktene om forkjøpsrett innen 2 år dersom salget ikke har ført til aktivitet på tomta. Styreleder peker videre på at dette følges bedre opp i dag enn det som har vært tilfelle tidligere.

Ordfører opplyser at det fra kommunens side er viktig å sikre ryddighet, at tomter selges til markedspris og at driften går som forutsatt. Videre opplyser ordfører at forholdet mellom kommunen og selskapet preges av god struktur og bevissthet rundt roller og ansvar, at det er et politisk ønske om å beholde selskapet og at kommunen ikke (lenger) subsidierer driften av selskapet.

Nærmere om selskapets økonomi

Som vist foran skal virksomheten baseres på forretningsmessige prinsipper. Dette innebærer som et minimum at selskapet skal finansiere egen drift slik revisjonen ser det. I en bok om selskapsrett heter det at hovedhensynet bak aksjeloven er at selskapsformen normalt etableres for å skaffe eierne (aksjonærene) økonomisk utbytte; «vinningsformålet». Dette formålet er det ikke nødvendig å vedtektsfeste; dette forutsettes selskapet å ha. Dersom virksomheten ikke skal ha til formål å skaffe aksjonærene økonomisk utbytte, skal «vedtektene derimot inneholde bestemmelser om anvendelsen av selskapets overskudd og av dets formue hvis selskapet oppløses (asl. § 2-2 (2)) (Bråthen 2017). Vedtektene har ingen slik bestemmelse.

I det følgende gjennomgår revisjonen selskapets økonomi de siste årene.

Oversikten under viser sentrale nøkkeltall for de siste to år og år 2011. Vi har valgt å ta med år 2011 da selskapet på dette tidspunkt i realiteten var konkurs (se neste avsnitt).

Nøkkeltall (1000 kr)	2017	2016	2011
Sum totalinntekt	10 156	5 668	4 990
Driftsresultat	5 522	3 177	-4 577
Ordinært resultat	2 844	141	-7 236
Egenkapital	4 971	2 127	-531
Opptjent egenkapital	-4 343	-7 187	-5 881

Kilde: Purehelp.no

Resultatregnskapet for 2011 viser et negativt driftsresultat med 4,6 millioner kroner. Sammen med rentekostnader på nærmere 3 millioner kroner resulterte dette i en negativ overføring til annen egenkapital på 7,2 millioner kroner, og opptjent egenkapital var ved utgangen av 2011 negativ med 5,9 millioner kroner. Sammenholdt med innskutt egenkapital på 5,4 millioner kroner opplyste selskapets revisor at «[s]elskapets aksjekapital er tapt i sin helhet» (bisnode, revisoranmerkning).

I 2011 ble det foretatt nedskriving av tomteverdier med nærmere 5 millioner kroner. Styret i utbyggingsselskapet henvendte seg etter dette til kommunen om styrking av aksjekapitalen. Kommunen tilførte selskapet 1 million kroner i økt aksjekapital (kontantinnskudd). Selskapets gjeld til kommunen (964 000 kroner) ble samtidig omgjort til aksjeinnskudd, slik at samlet aksjekapital økte fra 5 350 000 til 7 314 000 kroner (K-sak 100/11 den 19.12.2011).

I oktober 2012 henvendte styret i utbyggingsselskapet seg på nytt til kommunen om oppkapitalisering av selskapet. Kommunestyret vedtok å tilføre selskapet et kontantinnskudd på 2 millioner kroner²³ (K-sak 88/12 den 17.12.2012).

Sist innleverte regnskap (2017) viser en omsetning på 10,2 millioner kroner, et driftsresultat på 5,5 millioner kroner og en positiv egenkapital på 5 millioner kroner. Opptjent egenkapital er imidlertid fortsatt negativ med 4,3 millioner kroner (per 31.12.2017).

²³ Kontantinnskudd. Forutsetningen i saksframlegget er at dette skal gå til nedregulering av kassekreditt og dels til eventuelle reguleringer.

På den annen side viser balansen at varige driftsmidler (tomter, bygninger og annen fast eiendom) står oppført med en verdi på 52 millioner kroner i 2011, økende til 87 millioner kroner i 2013 for deretter å reduseres til 45 millioner kroner ved utgangen av 2017. Endringene i tomteverdier skyldes kjøp og salg av tomter. Gevinst ved salg av tomtegrunn kommer først til syne i regnskapet ved salg av tomt på et senere tidspunkt. Regnskapet viser²⁴ at det er inntektsført netto gevinst ved tomtsalg på rundt 5 millioner kroner hvert år i 2017, 2016 og 2015, og rundt 8 millioner hvert år i 2014 og 2013. For tidligere år (2012-2008) er det inntektsført 0 kroner på denne posten.

Kommunestyret konverterte tilgodehavende på 26,7 millioner kroner etter tomtsalg av Killingmo næringseiendom til utbyggingsselskapet i 2018 (K-sak 1/18 den 5.2.2018). Det er nærmere redegjort for saksforløp både i generalforsamling og formannskap/kommunestyret under punkt 3.2.3 i denne rapporten.

4.2 Revisjonens vurdering

For å besvare den tredje problemstillingen har revisjonen lagt til grunn at kommunen bør stille krav om rapportering fra selskapet som muliggjør oppfølging fra eiers side ved behov.

Selskapet har ved flere anledninger henvendt seg til kommunen om å få tilført kapital. Kapital har blitt tilført selskapet i form av kontantinnskudd og aksjeutvidelse, senest våren 2018. Revisjonen vurderer det derfor slik at kravet i vedtektene § 8d om forretningsmessige prinsipper ikke er fulgt opp av kommunestyret. Etter revisjonens mening innebærer det å drive etter forretningsmessige prinsipper at selskapet må forventes å tjene penger slik at det er utsikter til markedsmessig avkastning på kapitalen (markedsinvestorprinsippet i EØS-avtalen). Dette innebærer videre at det stilles et avkastningskrav til selskapet, noe vedtektene ikke er til hinder for. Revisjonens vurdering er derfor at kommunestyret ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp om selskapet driver etter formålet tidligere. Både styreleder og ordfører opplyser at dagens situasjon for selskapet er forbedret med tanke på selskapets drift og resultat.

Revisjonens undersøkelse viser at kommunestyret ikke har satt konkrete krav til rapportering fra selskapet. Kommunestyret har med andre ord ikke sagt noe konkret om hva det skal rapporteres på i de årlige eiermøtene, jf. problemstilling én. Samtidig er det ikke noe som tyder på at kommunestyret har vært misfornøyd med den rapporteringen som har vært gitt. Dårlig økonomi i selskapet kunne etter revisjonens vurdering foranlediget mer rapportering til eier for å følge opp formålet i en vanskelig periode for selskapet. Revisjonen vurderer det slik at krav om rapportering til eier vil være opp til kommunestyret selv å stille.

Undersøkelsen viser også at protokollene fra generalforsamling ikke legges fram for kommunestyret som referatsaker eller lignende.

²⁴ Regnskapsposten «salgsinntekter» (bisnode).

5 REGELVERKET OM FORBUD MOT OFFENTLIG STØTTE

I dette kapitlet besvares problemstilling fire:

Problemstilling 4	Vurderingskriterier
Har kommunen/selskapet tatt stilling til driften i selskapet opp mot regelverket om offentlig støtte?	Kommunen og selskapet bør ha et bevisst forhold til statsstøtteregelverket: ➤ foretatt en vurdering av om selskapets virksomhet kan komme i konflikt med forbudet mot offentlig støtte.

5.1 Funn

Konkurranseretten skal beskytte og sette begrensninger for hvordan virksomheter kan opptre i markedet. Reglene om forbud mot offentlig støtte er nært knyttet til konkurranseretten og setter begrensninger for myndighetenes mulighet til å støtte næringsvirksomhet gjennom et generelt forbud mot å gi konkurransevridende støtte. Reglene omfatter tilskudd, gunstige lån, garantier og salg til priser som er lavere enn markedspris.

Revisjonen har for det første gjennomgått eierskapsmeldingen. Det pekes på at de fleste selskap er motivert ut fra et politisk formål og ikke ut fra forretningsmessige mål, jf. eierskapsmeldingen (2016) på side 6:

I Aurskog-Høland kommune er det i all hovedsak lagt til grunn et politisk eierskap i de selskapene kommunen er involvert i. Selskapene genererer i liten grad økonomisk utbytte til kommunen, og kan dermed ikke sies å være knyttet til et finansielt eierskap. De selskapene kommunen har eierandeler i er etablert for å løse viktige samfunnsmessige oppgaver.

For det andre viser en gjennomgang av vedtektene at det er stilt krav om at utbyggingsselskapet skal drives etter forretningsmessige prinsipper. Som det framkommer foran i rapporten er det ikke stilt utbyttekrav til selskapet, selv om vedtektene ikke er til hinder for at et slikt krav stilles. Aksjelovens uttrykker dette slik i § 2-2:

(2) Dersom selskapet ved sin virksomhet ikke skal ha til formål å skaffe aksjeeierne økonomisk utbytte, skal vedtektene inneholde bestemmelser om anvendelse av overskudd og av formuen ved oppløsning.

Revisjonen har deretter spurt ordfører og selskapet om forholdet til statsstøtteregelverket er vurdert og om man har et bevisst forhold til dette.

Ordfører peker på at selv om forbudet mot offentlig støtte ikke er konkret vurdert, er det likevel indirekte vurdert i tilknytning til salg av Killingmo næringsområde til utbyggingsselskapet. Ordfører peker på at det var viktig for kommunen å selge til takst og få dekket kostnadene som kommunen hadde til utvikling av området.

Styreleder trekker fram at de i andre sammenhenger har vurdert kriteriet om markedsmessige vilkår, men ikke konkret opp mot regelverket mot offentlig statsstøtte. Styreleder peker på at selskapet har fulgt aksjelovens krav og at styrets vurderinger er gjort i kontekst aksjeloven.

5.2 Revisjonens vurdering

Revisjonen har lagt til grunn at kommunen og selskapet bør ha et bevisst forhold til statsstøtteregelverket og ha foretatt en vurdering av om selskapets virksomhet kan komme i konflikt med forbudet mot offentlig støtte.

Kommunen har vurdert det slik at næringsområdet som ble solgt til selskapet i 2018 ble solgt til takst. Selskapet har vurdert kriteriet om markedsmessige vilkår, men har ikke foretatt konkrete vurderinger opp mot regelverket om offentlig støtte. Revisjonens vurdering er at verken kommunen eller selskapet har hatt et bevisst forhold til statsstøtteregelverket og i tilstrekkelig grad vurdert om selskapets virksomhet kan komme i konflikt med forbudet mot offentlig støtte.

6 VEDLEGG – UTLEDNING AV VURDERINGSKRITERIER

I dette kapitlet utleder revisjonen kriteriene som ligger til grunn for revisjonens svar på de fire problemstillingene. Problemstillingene er besvart i kapitlene to, tre, fire og fem foran i denne rapporten.

6.1.1 Aksjelovens krav

Ifølge aksjeloven § 5-1 første ledd representerer aksjeeierne den øverste myndigheten i selskapet gjennom generalforsamlingen. Hver aksje gir en stemme dersom ikke annet følger av lov eller vedtekter, jf. § 5-3. Når det gjelder voteringen, er utgangspunktet at selv om en kommune møter med flere representanter, må den stemme samlet for sitt aksjeinnehav.

I dette selskapet eier Aurskog-Høland kommune alle aksjene. I kraft av sin ene-eierposisjon vil kommunen ha full kontroll med selskapet. Dette innebærer at det organ i kommunen som forvalter kommunens aksjer også er den enerådende øverste myndighet i selskapet. Generalforsamlingen har i utgangspunktet herredømme over styresammensetningen. Generalforsamlingen kan gi rettslig bindende pålegg om styrets myndighetsutøvelse både generelt og i konkrete saker (NOU 1995:17, s 144).

Som nevnt over må kommunen i utgangspunktet stemme samlet for sitt aksjeinnehav. I kommentarutgaven til aksjeloven omtales at dette for eksempel innebærer at i et heleid kommunalt aksjeselskap hvor kommunens aksjer er representert med flere representanter, avgis det bare én stemme som representerer samtlige aksjer.

Det alternativet som flertallet i kommunestyret har stemt for, anses da for enstemmig vedtatt i selskapets generalforsamling.

Kommentarutgaven peker videre på at loven likevel ikke er til hinder for at det vedtektsfestes en ordning med delt stemmerett, slik at hver representant har stemmerett. En slik ordning kan vedtektsfestes eller vedtas for den enkelte generalforsamling med alminnelig flertall (Aarbakke et.al. 2004, s 326-327).

Styreleder og daglig leder skal være til stede på generalforsamlingen, jf. § 5-4. Innen seks måneder etter utgangen av hvert regnskapsår skal selskapet ha gjennomført ordinær generalforsamling, jf. § 5-5, første ledd. På den ordinære generalforsamlingen skal følgende saker behandles og avgjøres, jf. § 5-5, andre ledd, nummer 1 og 2:

- «Godkjennelse av årsregnskapet og årsberetningen, herunder utdeling av utbytte».
- «Andre saker som etter loven eller vedtektene hører under generalforsamlingen».

Årsregnskap, årsmelding og revisjonsmelding skal senest en uke før generalforsamling sendes til hver aksjeeier med kjent adresse, jf. § 5-5, tredje ledd. Innkalling til generalforsamling skal være sendt senest en uke før møtet skal holdes, og i innkallingen skal det være med et forslag til dagsorden som angir bestemte saker som skal behandles i møtet, jf. § 5-10. Møtelederen skal

sørge for at det blir ført protokoll for generalforsamlingen, jf. § 5-16. Styret kan også bestemme at det skal innkalles til ekstraordinær generalforsamling, jf. § 5-6.

Selskapet skal ha et styre med ett eller flere medlemmer (§ 6-1). Forvaltningen av selskapet hører til under styret, og medlemmene blir valgt av generalforsamlingen, jf. § 6-3. Styret skal sørge for forsvarlig organisering av virksomheten, jf. § 6-12 og styret skal føre tilsyn med den daglige ledelsen av selskapet og selskapet sine andre virksomheter. Styret kan fastsette instruks for den daglige ledelsen, jf. § 6-13. Styremedlemmer tjenestegjør i to år. I vedtektene kan tjenestetiden settes kortere eller lengre, men ikke mer enn fire år, jf. § 6-6.

Selskapet *kan* ha en daglig leder (§ 6-1²⁵) som blir ansatt av styret, jf. § 6-2. Daglig leder skal stå for den daglige ledelsen av selskapets virksomhet og følge de retningslinjer og pålegg som styret gir, jf. § 6-14. Den daglige ledelsen omfatter ikke saker som etter selskapets forhold er av uvanlig art eller av stor betydning, jf. § 6-14. Daglig leder skal sørge for at selskapets regnskap er i samsvar med lov og forskrifter og at formuesforvaltningen er ordnet på en betryggende måte (jf. § 6-14). Daglig leder skal minst hver fjerde måned gi styret orientering om selskapets virksomhet, stilling og resultatutvikling, og styret kan til en hver tid kreve at daglig leder gir styret en orientering om bestemte saker (jf. § 6-15). Det skal bli ført protokoll over styrebehandling (jf. § 6-29).

6.1.2 Anbefalinger om eierstyring

Kommunesektorens organisasjon (KS) har utarbeidet et sett med anbefalinger²⁶ om hvordan eierskap bør forvaltes og hvilke system og rutiner kommunene bør etablere. Anbefalingene er ikke bindende for kommunene, men det er bred oppslutning rundt anbefalingene og holdningen bør være: – gjør som anbefalingen sier eller begrunn hvorfor man i enkelte tilfeller ikke følger anbefalingene.

I den oppdaterte versjonen (november 2015) omtaler KS tjueen tema med tilhørende KS anbefalinger for god eierstyring. Nedenfor gjennomgås noen av disse anbefalingene nærmere.

Utarbeidelse og revidering av styringsdokumenter (anbefaling nr. 5)

I denne undersøkelsen er det særlig anbefaling nummer 5 om utarbeidelse om revidering av styringsdokumenter som er sentral:

Kommunestyret skal utarbeide og bør jevnlig revidere styringsdokumentene og avtalene som regulerer styringen av selskapet.

²⁵ Bestemmelsen ble endret iflg. Res. 14.6.2013 nr. 635 og trådte i kraft 1.7.2013. Forenklingsforslaget fikk støtte i høringsrunden (Prop.111 L (2012-2013) der det blant annet framkommer at «[f]or dem som skal forholde seg til selskapet, [...] vil styret være det organet de skal forholde seg til. Vi kan ikke se at det vil by på problemer for omverdenen at et selskap ikke har egen daglig leder».

²⁶ KS Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll, sist oppdatert i november 2015 (udatert).

Denne anbefalingen peker på at kommunen bør ha en åpen og klart uttrykt eierstrategi for sitt eierskap i ulike selskaper. Videre pekes på at når kommunestyret har valgt å legge en del av sin virksomhet inn i et selskap, medfører det også overføring av styringsrett til virksomheten. Selskapets styre og administrasjon har som oppgave å trekke opp virksomhets- og forretningsstrategien innenfor en ytre ramme som er trukket opp av eieren. Denne ytre rammen er eierstrategien, og innenfor den skal selskapet ha betydelig grad av spillerom. Selskapsstrategiene innenfor den ytre rammen er en felles betegnelse for strategiene som har sin forankring i selskapet.

Vedtektene for aksjeselskaper regulerer viktige sider ved selskapene og det kommunale foretakets rettsforhold. Intensjonen med vedtektene er å regulere forholdet mellom eierne og mellom eierne og selskapet, eller interne forhold i virksomheten. For å underbygge vedtektene og regulere styringen kan det være hensiktsmessig å utarbeide andre styringsdokumenter. Det er først og fremst eierne, det vil si de folkevalgte, som har behov for slike dokumenter.

Det kan også være relevant å se hen til statens prinsipper for god eierstyring som også sier noe om dette. Statens prinsipper for eierstyring og selskapsledelse skal bidra til god eierforvaltning. God eierforvaltning skal sikre statens verdier og bidra til verdiskapning i selskapene der staten er eier. Prinsippene knyttet til henholdsvis utforming av mål for avkastning og utbytte, kapitalstruktur, valg av styre/styresammensetning, bærekraft og samfunnsansvar samt incentiv- og kontrollsystemer, er i denne sammenheng særlig aktuelle (Nærings- og fiskeridepartementet 2018).

Motiver for eierskap danner grunnlag for formulering av selskapets målsetting og innretning av eierstyring. Det er mulig å gruppere motivet for eierskap i ulike kategorier (Resch-Knudsen 2011). Sandnes kommune har operert med 5 kategorier, *Bergen kommune med tre*:

5. Finansielt motivert eller *finansielt formål*
6. Politisk motivert eller *politisk formål*
7. Effektivisering av tjenesteproduksjon
8. Samfunnsøkonomisk motivert eller *samfunnsmessig formål*
9. Regionalpolitisk motivert.

Videre trekker Resch-Knudsen (2011) fram en rekke fordeler ved å spesifisere formålet nærmere gjennom en eierstrategi:

- Klare mål gjør det lettere å vurdere selskapenes økonomiske og samfunnsmessige resultater
- Kommunens kapital i selskapene har en alternativ anvendelse. Presis målangivelse og etterfølgende kommunal vurdering av måloppnåelsen vil gi bedre informasjon om kostnader og gevinster med det kommunale eierskapet.

Eiermøter (anbefaling nr. 6)

Videre legger revisjonen vekt på anbefaling nummer 6:

KS anbefaler at det jevnlig gjennomføres eiermøter for å bidra til god eierstyring og kommunikasjon med selskapet. Et eiermøte er et møte mellom representanter fra kommunen som eier, styret og daglig leder for selskapet.

Eiermøter anbefales for at eierne skal kunne diskutere strategier uten å treffe formelle beslutninger, og at det kan være hensiktsmessig å gjøre dette uten å måtte innkalle til møte i generalforsamlingen etter lovens formelle regler. Et eiermøte er ikke lovregulert, det er en uformell arena der det ikke treffes vedtak og som er uforpliktende for eierne og for selskapet.

Styrets sammensetning (anbefaling nr. 9)

Det er eiers ansvar å sørge for at styrets kompetanse samlet sett er tilpasset det enkelte selskaps virksomhet (anbefaling 9). I anbefalingen trekkes fram

Når det er spørsmål om å velge folkevalgte eller ansatte i kommunen til styremedlemmer i selskaper kommunen har eierandeler i, bør kommunen vurdere hvor ofte vedkommende vil bli inhabil. [...] Om ulempene ved å velge slike personer til styremedlemmer overstiger behovet for å ha den aktuelle personen i styret er en vurdering som kommunestyret selv bør gjøre.

Denne regelen tar for seg en folkevalgt i et folkevalgt organ når vedkommende samtidig sitter i styret i et selskap. I det folkevalgte organet er det forvaltningslovens regler som gjelder. I selskapets organer gjelder aksjelovens regler. Nedenfor går vi nærmere inn på den folkevalgte og forvaltningslovens habilitetsbestemmelser.

Forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e) nr. 2 omhandler inhabilitet som følge av at den folkevalgte har styreverv med videre i selskaper. Alle typer selskaper, både offentlig heleide, delvis offentlig eide og helt private selskaper, omfattes nå av de samme reglene. Bestemmelsen har slik ordlyd:

§ 6. En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak

e) når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for

1. et samvirkeforetak, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken, eller
2. et selskap som er part i saken. Dette gjelder likevel ikke for person som utfører tjeneste eller arbeid for et selskap som er fullt ut offentlig eid og dette selskapet, alene eller sammen med andre tilsvarende selskaper eller det offentlige, fullt ut eier selskapet som er part i saken.

Inhabilitet etter hovedregelen vil inntreffe når den folkevalgte i et folkevalgt organ får en sak til behandling som gjelder selskapet der vedkommende samtidig er styremedlem. Unntaket i nr. 2 annet punktum gjelder innad i offentlige konserner, og kommer særlig til anvendelse i datterselskaper under aksjeselskaper. Dette unntaket er ikke relevant for utbyggingsselskapet.

Valgkomité (anbefaling nr. 10)

Ved valg av styrer til kommunalt eide selskaper bør det vedtektsfestes bruk av valgkomite. Anbefalingen peker på at representantskapet/generalforsamlingen bør velge leder av valgkomiteen.

Ordningen med valgkomite bør vedtektsfestes fordi den ikke er lovregulert. I tillegg anbefales at det utarbeides retningslinjer som regulerer arbeidet i valgkomiteen (nr. 10).

6.1.3 Nærmere om eierskapsmeldinger

Det at kommunene har en eierskapsmelding med et relevant innhold er sentralt for å vurdere kommunenes eierstyring på generelt grunnlag, se anbefaling nr. 4. Meldingen skal danne rammeverket for eierstyringen, og er således viktig for å vurdere om kommunene har et grunnlag for å utøve en systematisk og god eierstyring av sine selskaper.

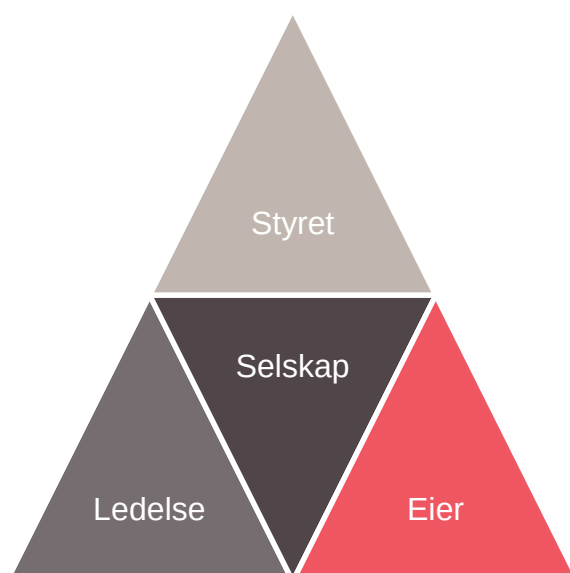
Resch-Knudsen (2011) (s.163 – 164) sier følgende om formålet med en eierskapsmelding:

En Eiermelding er ikke ment for å detaljstyre enkeltselskaper, men angi retningslinjer for å sikre forankring av kommunens eierskap i kommunestyret og utøvelsen av dette gjennom det operative eierorganet. En Eiermelding bør derfor være prinsipiell og generell, men konkret på enkeltområder spesielt i forhold til roller, ansvar og oppgaver. Den bør angi rutiner for samhandling mellom kommunen som eier og selskapet (politisk) samt kommunen som bestiller og selskapet som tjenesteleverandør (administrativt). Den bør gi en oppskrift for hvordan eierskapet og styringen av dette utføres i denne kommunen, og gjennom det angi rutiner for oppfølging av eierskapet. Den bør også være et oppslagsverk for folkevalgte, medlemmer i det operative eierorganet, styremedlemmer, administrasjonen i kommunen og selskapene samt andre som kan ha interesse av kommunen som eier av selskaper.

6.1.4 Eierstrategi og selskapsstrategi – sentralt for å lykkes

Samspilltriangelet er satt opp for å beskrive forholdet mellom eier, styre og daglig leder i et selskap (PwC 2011 – «Din guide for ansvarlig eierstyring og selskapsledelse»):

Figur 1 samspilltriangelet



I guiden heter det følgende om samspillet mellom eier, styret og daglig ledelse:

Triangelet fokuserer på at det å synliggjøre og lykkes med god eierstyring og selskapsledelse forutsetter at det mellom de tre mest sentrale funksjonene i virksomheten er etablert et samspill, og at dette fungerer. I dette ligger det å være enige om det å forstå:

- Hva man ønsker med selskapet og den virksomheten som skal drives
- Hvilken retning selskapet skal velge (strategi)
- Hvordan selskapet/virksomheten skal lykkes med å komme dit
- Hvordan resultatene skal måles

I en eierskapskontroll er det eierne og deres rolle som står i sentrum. Guiden gir en god oppsummering av hva eierskap handler om (PwC 2011):

Eierne må etter vår oppfatning alltid være synlige på hvorfor de eier, og sørge for at ledelsen handler i tråd med deres interesser.

For at de tre hovedfunksjonene i triangelet skal lykkes er det således viktig at eierne informerer og kommuniserer grundig hvorfor de ønsker å eie virksomheten og hva de forventer å få ut av sitt eierskap.

Resch-Knudsen omtaler også eierstrategier i sin bok *Kommunalt eierskap – roller, styring og strategier* (Kommuneforlaget 2011). Der heter følgende på side 92:

[...] det er viktig for kommuner å ha en åpen og uttrykt eierstrategi for sitt eierskap i ulike selskaper. [...] Strategien skal inneholde prioriteringer, tiltak og resultatkrav kommunen ønsker for det enkelte selskap, slik at selskapet vet hva de må gjøre for å ivareta eiernes målsetting med sitt eierskap. I selskaper med flere eiere er det kompliserende for selskapet om eierne har ulike mål med sitt eierskap.

Resch-Knudsen (2011) skriver videre om eierstrategier:

Kommunen bør i forhold til hvert enkelt selskap avklare sitt ståsted og definere sine forventninger. Det mest sentrale dokumentet i denne sammenheng er selskapsavtalen, og da primært gjennom formuleringen av formålsparagrafen. I tillegg bør det utarbeides eierstrategier for det enkelte selskap, gjerne nedfelt i kommunenes Eiermelding. [...] Eierstrategien skal beskrive hva kommunen vil oppnå som eier: Hva vil vi med eierskapet til dette selskapet?

Det at eierne har definert et klart formål og rammer for selskapet i selskapsavtalen/vedtektene er svært viktig, og dette bidrar til å danne rammen for de eierstrategier som legges for selskapet.

En god eierskapsmelding vil sikre et grunnlag for nødvendige styringssignaler til selskapene og tydeliggjøre de folkevalgtes ansvar. Den vil også bidra som en oversikt over den samlede kommunale virksomhet som igjen virker inn med mer åpenhet/transparens til omverdenen.

Internt i kommunen må det også være gode rutiner for hvordan saker relatert til selskapene skal forankres/behandles. Flere kommuner har derfor en eierstyringssekretariatsfunksjon som skal sørge for at sakene blir forberedt og underlagt de nødvendige behandlinger i kommunen. Som eksempler kan nevnes at det gis instruks til kommunenes representant til generalforsamling / representantskapsmøte eller saker som gjelder endring av selskapsavtalen / vedtektene undergis nødvendig koordinering og legges fram for kommunestyret. Dette ser vi nærmere på i punkt 2.1.5.

6.1.5 Forankring av saker til generalforsamling/representantskap i folkevalgte organer i den enkelte eierkommune

Den folkevalgte styringen av kommunale selskaper blir ofte liggende hos en politisk «elite», se NIBR-rapport 2016:18 *Folkevalgt lederskap og kommunal organisering*. Det kan være problematisk sett ut fra et demokratihensyn og for legitimiteten til eierstyringen. For å sikre folkevalgt forankring i den enkelte kommune av viktige og prinsipielle beslutninger som skal tas i representantskap/ generalforsamling, er det viktig at sakene undergis en folkevalgt forankring i den enkelte kommune. Det gjør at det kan gis føringer til kommunens eierrepresentant om hvordan han/hun skal utøve kommunens vilje og interesse i den saken det skal treffes beslutning på i eierorganet. Dette styrker eierstyringens legitimitet og den demokratiske styringen av de kommunalt eide selskapene.

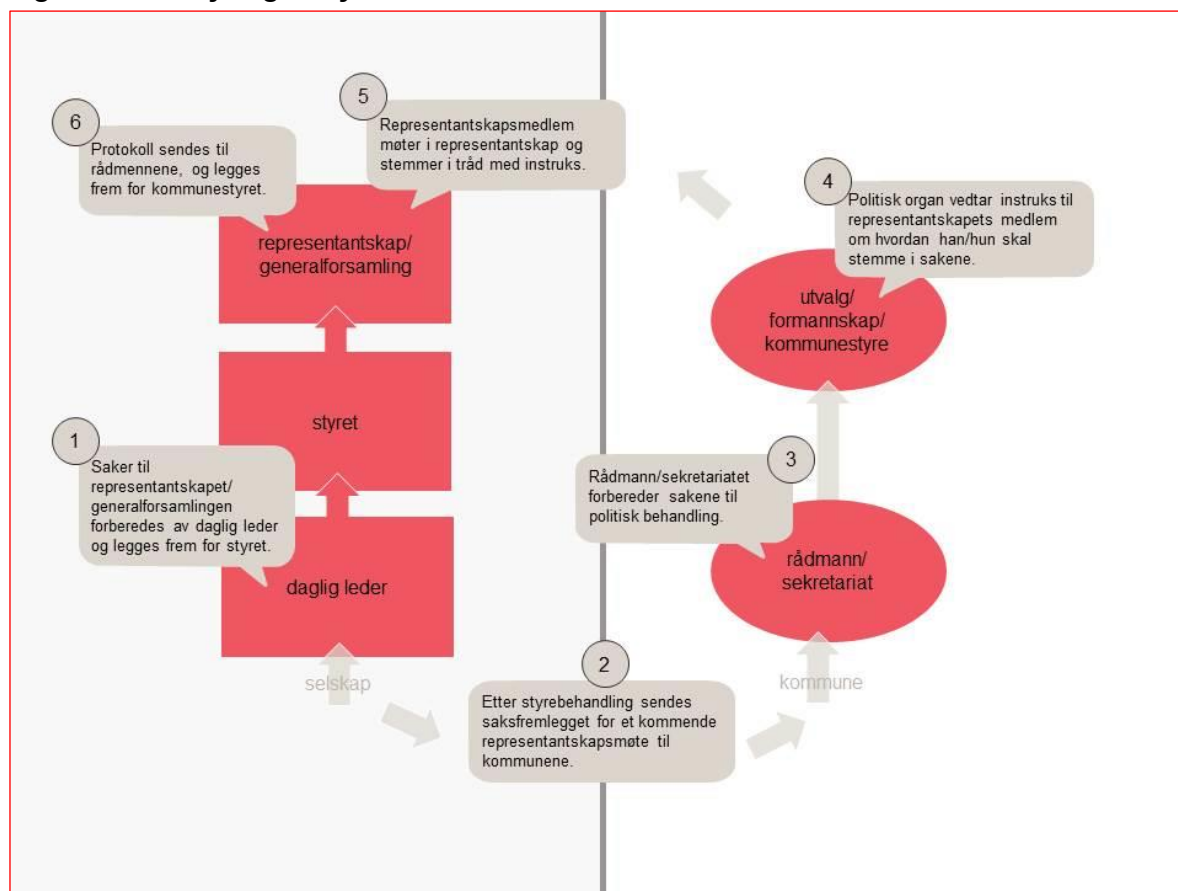
Det har vist seg at det ofte er slik at saksbehandlingen skjer hos den personen som har generalforsamlingsfullmakt som vanligvis er ordføreren. Det er eksempler på at verken administrasjonen eller folkevalgte organer involveres, og at saksdokumenter ikke blir journalført og arkivert (NIBR-rapport 2016:18). Det er opp til de folkevalgte i hver enkelt kommune å finne riktig balanse mellom å etablere nye og mindre styringsarenaer for et lite utvalg av de folkevalgte og å involvere hele kommunestyret i styringen.

For å sikre at man rent praktisk rekker å gjennomføre denne forankringen av sakene er det nødvendig å gi føringer overfor selskapene om frist for utsendelse av slike sakslister/sakspapirer, slik at kommunene rekker å gjennomføre behandlingen i sine respektive organ.

Eierutøvelsen i de løpende sakene fra selskapene er lagt til formannskapet i kommunens eierskapsmelding, og revisjonen legger til grunn at dette bør komme fram av kommunens delegeringsreglement, se kommuneloven § 6 jf. § 39.

For å illustrere denne forankringen har RRI utformet «eierstyringssløyfen» som brukes av flere kommuner på Romerike. Men det er opp til den enkelte kommune hvordan man ønsker at denne forankringen skal skje. Illustrasjonen nedenfor er ment som et eksempel og som en gjengivelse av hvordan dette praktiseres i flere av kommunene både når det gjelder IKSene og ASene.

Figur 2 "Eierstyringssløyfen"



6.1.6 Særlig om informasjon fra selskapene til de folkevalgte

De folkevalgte er avhengig av informasjon fra selskapet for å ivareta en ansvarlig styring og kontroll med selskapet/tjenestene. Det bør avklares hvilke saker som regelmessig bør legges frem for kommunestyret. Videre bør selskapets rapporteringsplikt avklares i selskapets etableringsfase.²⁷

I praksis viser det seg at store mengder informasjon, som årsmeldinger, regnskap og lignende fra kommunale selskaper, gjør det vanskelig for de folkevalgte å sortere relevant informasjon. God, forenklet virksomhetsinformasjon til folkevalgte er sentralt, noe som igjen kan lede til at styringen som foregår i samarbeid med andre forankres i kommunestyret. Det å bruke kommunens egen administrasjon som rådgiver på en aktiv måte i selskaps-sakene er nyttig for å trenge igjennom den store informasjonsmengden.²⁸

²⁷ NIBR-rapport 2016:18, «Folkevalgt lederskap og kommunal organisering», s. 53

²⁸ NIBR-rapport 2016:18, «Folkevalgt lederskap og kommunal organisering», s. 53

Informasjon fra selskapet til de folkevalgte er viktig for en ansvarsfull styring og kontroll med selskapene/tjenestene. I denne sammenheng er selskapets rapporteringsplikt og hvilke selskaps-saker som legges fram for kommunestyret avgjørende. Praksis viser at kommunens administrasjon som rådgivende funksjon er nyttig når det kommer til å sortere i store mengder selskaps-informasjon. Videre bør kommunen ha klare interne ansvarslinjer som gir mulighet for å holde rette instanser ansvarlig for oppgaveløsingen. I tillegg er kommuneadministrasjonens rolle å bidra til god eierstyring og god internkontroll på området. Se også punkt 6.1.2 over i avsnittet om eiermøter (anbefaling nr. 6).

6.1.7 Internkontroll

Forskning (NIBR-rapport 2015:1 Kommunale selskaper og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap) viser at kommunens administrasjon er en viktig støttefunksjon for at folkevalgte kan ivareta rollen sin på en god måte. For at dette skal fungere i praksis mener revisjonen det er viktig at den enkelte kommunes interne rutiner i tilstrekkelig grad er formalisert. Dette kan gjøres i for eksempel kommunens internkontrollsystem slik at man sikrer at praksis også følges uavhengig av hvilken person som til enhver tid bekler de ulike verv eller stillinger i kommunen.

I kommuner som har en administrasjon som legger til rette for og bidrar inn i eierstyringen kan det bidra til en eierstyring som preges av systematikk, god involvering av de folkevalgte og god dokumentasjon for ettertiden. Revisjonen legger til grunn at en administrasjon som er mer involvert i eierstyringen, har bedre muligheter til å sikre at relevante saker kommer til politisk behandling, at eiermeldinger oppdateres ved behov, at rutiner for kommunikasjon med selskap følges opp og at rutiner for dokumentasjon overholdes (arkivering m.m.).

Nærmere om krav til intern kontroll

God intern kontroll understøtter styringen og bidrar til at en virksomhets mål og krav blir oppfylt. En velfungerende intern kontroll gir rimelig sikkerhet for at driften er målrettet og effektiv, for at rapporteringen er pålitelig, og for at lover og regler overholdes (DFØ 2013, jfr. COSO 1992).

Kommunen skal ha etablert en internkontroll som gjør at den har styring med, og kontroll over, at den når sine mål, se kommuneloven § 23. Gjennom utformingen av internkontrollen skal kommunen kunne få rimelig sikkerhet for at driften er målrettet og effektiv, at rapporteringen er pålitelig og at den etterlever lover og regler. Internkontrollen skal vise hvordan ansvar og myndighet er fordelt (KS 2013, jfr. KRD 2009).

Det forutsettes i Rådmannens internkontroll. *Hvordan få orden i eget hus?* at internkontrollen er integrert i og tilpasset den styringsmodellen som kommunen bruker, det vil si i kommunens virksomhetsstyring. Det forutsettes videre at internkontrollen er formalisert. Formalisering innebærer at internkontrollen er dokumentert. Det pekes på at dokumentasjonen skal vise den formalisering som ligger til grunn for internkontrollen, blant annet at rutiner og retningslinjer finnes, og at oppgave- og ansvarsforhold er avklart (2013, 34).

For eierstyringen vil det være viktig at internkontrollen avklarer hva som forventes av administrasjonen for å sikre god eierstyring. Det kan være formålstjenlig at internkontrollen

beskrives helhetlig for eierskapsforvaltning, også knyttet til det folkevalgte nivået og hvilken myndighet og rolle disse er ment å ha. Dette er ikke opp til rådmannen alene å avgjøre, men når det er avklart på folkevalgt nivå bør rådmannen bidra med å nedfelle det i internkontrollen. Det er flere kommuner som har integrert dette som en del av sitt helhetlige internkontrollsystem, noe som bidrar til klarhet og forutsigbarhet både for administrasjonen og de folkevalgte.

Målet med internkontrollen er ikke å ha mest mulig dokumentasjon i form av skriftlig nedfelte systemer og rutiner, men å dokumentere de vurderinger og aktiviteter som faktisk utføres, og sikre at kontrollrutinene er tilgjengelige, kjente og at de følges. Kommunal- og regionaldepartementet peker på at kommunene bør tilpasse internkontrollen til lokale forhold, virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold, samt at dokumentasjonskrav ikke må føre til unødvendig byråkratisering (KRD 2012).

For å sikre at rådmannen har kontroll, er det viktig med et godt utbygd kvalitetssystem som inneholder alle kommunens rutiner og prosedyrebeskrivelser, reglementer, styringsbeskrivelser og instruksjoner. Det legges til grunn i undersøkelsen at internkontrollen bør være satt i system, eller at dokumentasjonen av internkontrollen er «strukturert lagret» og samlet på ett sted (KS 2013, 35).

Systemet bør omfatte internkontrollrutiner som beskriver oppgave- og ansvarsfordeling, og rapportering innenfor kommunenes eierskapsforvaltning.

6.1.8 Regelverk om forbud mot offentlig støtte

Konkurranseretten skal beskytte og sette begrensninger for hvordan virksomheter kan opptre i markedet. Reglene om forbud mot offentlig støtte er nært knyttet til konkurranseretten og setter begrensninger for myndighetenes mulighet til å støtte næringsvirksomhet gjennom et generelt forbud mot å gi konkurransevridende støtte. Reglene omfatter tilskudd, gunstige lån, garantier og salg til priser som er lavere enn markedspris. Fra veilederen om EØS-avtalens regler om offentlig støtte gjengis:

Tanken bak reglene om forbud mot offentlig støtte til næringslivet er at slik støtte kan hindre nødvendige omstruktureringer i næringslivet. Dersom ikke-konkurransedyktige bedrifter mottar støtte, kan det medføre at de forblir i markedet til foretrekkelig for mer konkurransedyktige bedrifter som ikke nyter godt av offentlig støtte. Offentlig støtte er derfor i utgangspunktet forbudt, med mindre det kan godtgjøres at legitime hensyn rettferdiggjør støtten.

(Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet 2010)

Regelverket om offentlig støtte følger av EØS-avtalen artikkel 61. Når det offentlige for eksempel investerer i et foretak, må det også vurderes om dette skjer på markedsmessige vilkår, herunder om det offentlige har utsikter til normal avkastning på kapitalen. Målestokken for å vurdere om det foreligger økonomisk fordel i slike situasjoner følger av det såkalte markedsinvestorprinsippet.

Formålet med regelverket er å sikre markedsaktørene forutsigbare og like ramme- og konkurransevilkår i hele EØS-området og unngå et subsidiekapløp mellom EØS-statene. Etter

EØS-avtalens artikkel 61 er utgangspunktet og hovedregelen at offentlig støtte er forbudt. Det er seks kumulative vilkår:

1. Støttemottageren må få en økonomisk fordel.
2. Støtten må stamme fra offentlige midler (gitt av staten eller statsmidler i enhver form).
3. Støttemottakeren må være et foretak som driver økonomisk aktivitet (foretaksbegrepet).
4. Støtten må være selektiv (favorisere enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer eller tjenester (selektivitet)).
5. Støtten må vri eller true med å vri konkurransen.
6. Støtten må påvirke samhandelen innenfor EØS-landene.

Om alle vilkårene er oppfylt så omfattes støtten av forbudet. Hovedregelen er at offentlig støtte ikke er tillatt. Offentlig støtte må ha unntakshjemmel jf. EØS-avtalens art. 59(2), 61(2) og 61(3). Om vilkårene i disse artiklene er oppfylt, kan støtten anses som forenlig med det indre markedet. EU har vedtatt en forordning som erklærer at visse typer støtte oppfyller disse vilkårene og derfor er forenlig med det indre markedet (kalt gruppeunntaksforordningen). Denne forordningen er tatt inn i EØS-avtalen. I tillegg finnes andre unntak, som reglene om bagatellmessig støtte og støtte til tjenester av allmenn økonomisk betydning.

6.1.9 Utledede vurderingskriterier

På bakgrunn av gjennomgangen over har revisjonen utledet at den virksomhet som drives av selskapet skal være innenfor det formål, rammer og de forventinger som er satt fra eiers side slik at eiers interesser med selskapet kan ivaretas av styret. For å besvare hovedkriteriet har revisjonen utarbeidet konkrete vurderingskriterier til den enkelte problemstilling:

Problemstillinger	Kriterier
Nr. 1 I hvilken grad har Aurskog-Høland kommune etablert en strategi for sitt eierskap i AS Aurskog-Høland Utbyggingsselskap?	➤ Kommunestyret bør ha en tydelig eierstrategi som trekker opp de ytre rammene for selskapets drift ved at: ○ vedtektene har en tydelig formålsbestemmelse ○ eiermeldingen tilkjennegir hvorfor kommunen eier selskapet og hvilket formål de ønsker oppnådd med eierskapet (anbefaling 5) ○ generalforsamling gjennomføres årlig ○ det nedfelles en styreinstruks ○ det gjennomføres eiermøter (anbefaling 6) ○ det er rutiner for bruk av valgkomite for styrevalg
Nr. 2 a) I hvilken grad følger kommunen opp sitt eierskap i saker fra selskapet forut for generalforsamling? Nr. 2 b) Er roller og ansvar avklart og hvordan har dette fungert i praksis for AS Aurskog-Høland Utbyggingsselskap?	➤ Kommunen bør ha en samlet rutine for hvordan saker forut for generalforsamling skal forankres hos folkevalgt organ i kommunen. Eierrepresentanten bør motta en instruks med rammer forut for møte i eierorganet. ➤ Rutinene bør avklare: ○ hvilket folkevalgt organ som utøver eierviljen ⊖ formannskapet må være tydelige på når de er folkevalgt organ og når de er eierorgan ⊖ hva som forventes av bistand og forberedelse av sakene fra administrativt nivå forut for generalforsamling ○ ansvar for at sakspapirer fra selskapet arkiveres i kommunen
Nr. 3 I hvilken grad har eier gitt selskapet tydelige rapporteringskrav og eventuelt fulgt opp rapporteringen når det har vært nødvendig?	➤ Eier bør stille krav til rapportering fra selskapet som muliggjør oppfølging fra eiers side ved behov: ○ informasjonsflyt tilbake til folkevalgt nivå om selskapet og deres drift på vegne av kommunen ○ selskapet følges opp av eier med hensyn til om selskapet når formålet som er satt for selskapet, eller ikke.
Nr. 4 Har kommunen/selskapet tatt stilling til driften i selskapet opp mot regelverket om offentlig støtte?	✓ Kommunen og selskapet bør ha et bevisst forhold til statsstøtteregelverket: ○ foretatt en vurdering av om selskapets virksomhet kan komme i konflikt med forbudet mot offentlig støtte.

7 LITTERATUR- OG KILDELISTE

Lov og forskrift

Lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Lov av 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper (aksjeloven)

Lov av 10. februar 1967 om *behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven)

Litteratur

Bråthen, Tore. *Selskapsrett*, 5. utgave, Gyldendal/Focus Forlag, Oslo 2017.

COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) oversatt av Marte Solberg *Intern kontroll – et integrert rammeverk, COSO-rapporten*, Oslo 1992

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) *Veileder i internkontroll*, Oslo 2013.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet *EØS-avtalens regler om offentlig støtte*, Oslo 2010

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. «*Veileder. EØS-avtalens regler om offentlig støtte.*» Oslo, Desember 2010.

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), *Rapport - 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane*, Oslo 2009.

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren*, Oslo 2012.

KS Rådmannens internkontroll - *Hvordan få orden i eget hus*, Oslo 2013

KS *Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll*, Oslo 2015.

NIBR-rapport 2015:1 *Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap*, Oslo 2015

NIBR-rapport 2016:18 *Folkevalgt lederskap og kommunal organisering*, KS FoU/NIBR/Høgskolen i Oslo og Akershus, Oslo 2016.

NOU 1995: 17 om *organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet*, 23. mai 1995, Kommunal- og arbeidsdepartementet, Oslo 1995.

Nærings- og fiskeridepartementet, *Prinsipper for god eierstyring og selskapsledelse*, Oslo 2018

<https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/statlig-eierskap/eierstyring-og-ledelse/id613433/>

Pwc *Din guide for ansvarlig eierstyring og selskapsledelse*, Oslo 2011

Resch-Knudsen, Vibeke, *Kommunalt eierskap – roller, styring og strategi*, Kommuneforlaget, Oslo 2011.

Magnus Aarbakke, Asle Aarbakke, Gudmund Knudsen, Tone Ofstad og Jan Skåre, *Aksjeloven og allmennaksjeloven Kommentarutgave*, 2. utgave, Universitetsforlaget, Oslo 2004.