



RAPPORT FRA EIERSKAPSKONTROLL
HALDEN KOMMUNE
06.09.2022

Storgata 7 Halden AS

Eierskapskontroll for Halden kommune

Innhold

1	Sammendrag	3
2	Prosjektmandat	6
3	Fremgangsmåte for eierskapskontrollen	7
	3.1 Problemstilling og avgrensning	7
	3.2 Om vurderingskriterier	7
	3.3 Metoder	7
	3.4 Informasjon om revidert enhet	8
4	Storgata 7 Halden AS – kommunens eierskap	10
	4.1 Vurderingskriterier.....	10
	4.2 Datagrunnlag	14
	4.2.1 Vedtekter.....	14
	4.2.2 Generalforsamling – representasjon og vedtak.....	15
	4.2.3 Styre – sammensetning og funksjon.....	15
	4.2.4 Etske retningslinjer – habilitet og samfunnsansvar.....	17
	4.2.5 Kommunens eierskapsmelding.....	18
	4.2.6 Eierstrategi.....	18
	4.2.7 Rapportering og eiermøter.....	19
	4.3 Vurderinger	20
	4.4 Konklusjon og anbefalinger	22
5	Kilder	23
	Vedlegg 1: Høringsuttalelser til rapporten	24

1 Sammendrag

Innledning

Norske kommuner er ofte medeiere i en rekke selskaper. Formålet med selskapsorganisering er gjerne interkommunalt samarbeid på områder der hver kommune er for liten til å utføre tjenesteproduksjonen alene, eller å gi en profesjonell ledelse mulighet til å ivareta forretningsmessige eller faglige hensyn på en bedre måte.

Selskapene forvalter store verdier på vegne av sine eiere. Kommunene har imidlertid ikke direkte styringsmulighet over selskapene, slik de har over sin kommuneadministrasjon. Kommunens interesser i selskapene utøves gjennom eierstyring, først og fremst gjennom selskapets eierorgan (generalforsamling i AS, representantskap i IKS) og styringsdokumenter (vedtekter i AS, selskapsavtale i IKS, samt eierstrategi) og kommunens eierskapsmelding.

Eierstyring innebærer at kommunen som eier sikrer klarhet i roller, herunder hvem som representerer kommunen i eierorgan, profesjonalitet i selskapsledelse og kontroll og oppfølging av at driften er i samsvar med kommunens mål og interesser. Eierskapspolitikken skal sikre kommunestyret innsyn i og styring med selskapene som kommunen har eierinteresser i.¹

Kjernen i eierskapskontroll er å vurdere kommunens praksis for eierstyring opp mot lover, forskrifter og kommunale vedtak. Østre Viken kommunerevisjon IKS (ØVKR) legger også til grunn *Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll* (2020) fra KS.² Vi har gjennomført kontrollen ved å innhente dokumentasjon fra selskapet ved styre og administrasjon. I tillegg har vi innhentet opplysninger fra eierkommune ved ordfører og administrasjon. Kommunens ordfører og selskapets styreleder har avgitt høringsuttalelser til rapporten (vedlagt).

Revisjonen har gjennomført eierskapskontroll av kommunens eierskap (100 %) i Storgata 7 Halden AS med følgende problemstilling:

- Utøves kommunens eierskap i samsvar med aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring?

Funn

Vedtekter

Vedtekter for Storgata 7 Halden AS (2015) oppfylder etter revisjonens vurdering aksjelovens krav til opplysninger om selskapets foretaksnavn, virksomhet, aksjekapitalens størrelse og aksjenes pålydende beløp. Storgata 7 Halden AS sin virksomhet/formål – eiendomsforvaltning – er tydelig. Vedtektene ble vedtatt for syv år siden, og tiden kan være inne for å gjennomgå dem. Bruk av valgkomité ved valg til styret kan om ønskelig vedtektsfestes.

Generalforsamling – representasjon og vedtak

Storgata 7 Halden AS oppfylder etter revisjonens vurdering KS' anbefaling om representasjon og aksjelovens krav til innkalling, sakliste, møteledelse og protokoll. *Protokoll ordinær generalforsamling* den 11.06.2021 viser fortegnelse over deltakende aksjeeiere (ordførere), valg av møteleder (styreleder), godkjenning av innkalling og dagsorden, godkjenning av årsregnskap og revisjonsberetning, fastsetting av godtgjøring til styrets medlemmer, godkjenning av godtgjøring til revisor og styrevalg.

¹ *Eierstyring* vil si styring av de selskaper kommunen er medeier i. *Eierskapspolitikk* er et videre begrep som også inkluderer beslutning om hvilke selskaper kommunen skal delta i.

² KS, som tidligere het Kommunenes Sentralforbund, er kommunesektorens organisasjon og utviklingspartner.

Styre – sammensetning og funksjon

Styret i Storgata 7 Halden AS oppfylder, etter revisjonens vurdering, aksjelovens bestemmelser når det gjelder sammensetning, men bare delvis KS' anbefaling når det gjelder funksjon. Styret består av tre aksjonærvalgte styremedlemmer, for tiden én kvinne og to menn. Styret har ikke utarbeidet årlig strategiplan og møteplan (med styreseminar for evaluering og opplæring av styret), slik KS anbefaling 12 tilrår.

Varamedlemmer og nestleder i styret er ikke oppnevnt. Aksjeloven § 6-3 sier at medlemmene av styret velges av generalforsamlingen, som også bestemmer om det skal velges varamedlemmer. Dersom det oppnevnes varamedlemmer til styret, tilrår KS' anbefaling 14 å oppnevne numeriske (ikke personlige) varamedlemmer. Aksjeloven pålegger ikke å ha nestleder i styret. Revisjonen finner det hensiktsmessig at selskapsstyrer har en nestleder, med tanke på styreleders mulige fravær. Nestleder kan velges av styret.

Etiske retningslinjer – habilitet og samfunnsansvar

Storgata 7 Halden AS har ikke utarbeidet etiske retningslinjer og oppfylder dermed, etter revisjonens vurdering, ikke KS' anbefaling 19 om at selskapsstyrer bør utarbeide og jevnlig revidere etiske retningslinjer for selskapsdriften.

KS' anbefaling 15 anbefaler faste rutiner for å håndtere mulige habilitetskonflikter. Storgata 7 Halden AS bør skriftliggjøre sine habilitetsrutiner, eventuelt som del av etiske retningslinjer.

Kommunens eierskapsmelding

Halden kommune oppfylder delvis kommuneloven, KS' anbefaling og Halden kommunes egen retningslinje for eierskapsmelding. Kommunens *Eiermelding* (05.06.2019) er tre år gammel, men skal ifølge kommunens retningslinje oppdateres årlig. Halden kommunes *Eiermelding* bør gis tittelen "Eierskapsmelding", kap. 3 Overordnet eierskapspolitikk bør benevnes prinsipper for eierstyring, og selskapets formål bør suppleres med kommunens formål med eierskapet.

Eierstrategi

En eierstrategi foreligger ikke for Storgata 7 Halden AS, fordi Halden kommune er eneeier i selskapet.

Rapportering og eiermøter

Storgata 7 Halden AS og eierkommunen Halden har, etter revisjonens vurdering, et forbedringspotensial for å oppfylle kommunesektorens krav til rapportering. Styret har ikke utarbeidet årsberetninger, fordi små foretak ikke er pålagt dette. Generalforsamlingen 16.06.2022 vedtok at årsberetning skal utarbeides for fremtidige generalforsamlinger.

Innkalling til og møteprotokoll fra generalforsamlinger har gått til ordfører (fullmektig i generalforsamling), men er ikke journalført i kommunen og ikke sendt til kontrollutvalget, slik kommuneloven § 23-6 fastsetter. Eiermøter holdes ikke i selskapet. Ordfører anser at selskapet er lite synlig for politikere og offentlighet.

Konklusjon

Basert på vurderingene konkluderer revisjonen med at Halden kommune på de fleste områder utøver sitt eierskap i Storgata 7 Halden AS i samsvar med aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring.

Revisjonen har likevel funnet avvik ved at Halden kommunes eier(skaps)melding ikke er gjennomgått

årlig, Storgata 7 Halden AS ikke har utarbeidet etiske retningslinjer/habilitetsrutiner og strategiplan, og at generalforsamlingsdokumenter ikke er journalført i kommunen og ikke sendt til kommunens kontrollutvalg.

Revisjonens anbefalinger

Revisjonen har følgende anbefalinger til Halden kommune:

- a. Halden kommunes *Eiermelding* (2019), som ifølge kommunens retningslinje skal gjennomgås årlig, bør oppdateres innen utgangen av 2022. Dokumentet bør inneholde kommunens prinsipper for eierstyring, oversikt over selskaper som kommunen har eierinteresser i og kommunens formål med sine eierinteresser (jf. kommuneloven § 26-1 Eierskapsmelding).
- b. *Vedtekter for Storgata 7 Halden AS* (2015) bør revideres i 2023.
- c. Ved generalforsamlinger i Storgata 7 Halden AS bør innkalling/saksdokumenter/protokoll sendes i kopi til kommunens postmottak, for journalføring i kommunen, og kontrollutvalg.
- d. Generalforsamling i Storgata 7 Halden AS bør vurdere å oppnevne varamedlemmer (numeriske) til styret.
- e. Styret bør vurdere å oppnevne styrets nestleder.
- f. Styret bør vedta etiske retningslinjer.
- g. Styret bør vedta habilitetsrutiner.
- h. Styret bør vedta årlig strategiplan og møteplan med styreseminar.
- i. Styret bør vurdere fakturarutinene med sikte på at to personer godkjenner inngående fakturaer.

2 Prosjektmandat

I henhold til *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (kommuneloven, 2018) § 23-4 skal det gjennomføres eierskapskontroll. Dette innebærer å kontrollere om den som utøver kommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring.

Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret er konstituert, utarbeide en plan for eierskapskontroller som skal gjennomføres. Planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens eierskap for å finne ut hvor det er størst behov for slik kontroll.

Eierskapskontrollen er gjennomført på bakgrunn av *Plan for eierskapskontroll 2020–2023*, som Halden kommunestyre vedtok 13.02.2020 (sak PS 23/2020). ØVKR utarbeidet prosjektplan for eierskapskontrollen som kontrollutvalget i Halden kommune godkjente 15.02.2022.

Vi har kvalitetssikret datagrunnlaget underveis ved at intervjuede personer har verifisert intervjureferat. Rapporten er sendt til uttalelse til selskapet og til den som utøver kommunens eierfunksjon (ordfører), i tråd med *Forskrift om kontrollutvalg og revisjon* § 14.

Eierskapskontrollen er gjennomført i tidsrommet april–august 2022 av undertegnede forvaltningsrevisorer. Revisorenes habilitet og uavhengighet er vurdert opp mot kommunen og det undersøkte selskapet. De vurderes som habile til å utføre eierskapskontrollen.

Østre Viken kommunerevisjon IKS takker for godt samarbeid i eierskapskontrollen med Halden kommune og Storgata 7 Halden AS.

Østre Viken kommunerevisjon IKS
Rolvøy, 06.09.2022

Casper Støten (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

Didrik A. Hjort (sign.)
utførende forvaltningsrevisor

3 Fremgangsmåte for eierskapskontrollen

3.1 Problemstilling og avgrensning

Kontrollutvalget i Halden kommune bestilte 15.02.2020 eierskapskontroll i Storgata 7 Halden AS med følgende problemstilling:

- Utøves kommunens eierskap i samsvar med aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring?

Kjernen i eierskapskontroll er å vurdere kommunens praksis for eierstyring opp mot lover, forskrifter og kommunale vedtak. Eierskapskontrollen er gjennomført på bakgrunn av Halden kommunes *Plan for eierskapskontroll 2020–2023* og NKRFs *Standard for eierskapskontroll* (RSK 002; 2020) og *Veileder i selskapskontroll* (2018).

Grundig gjennomgang av selskapets drift vil kreve en forvaltningsrevisjon. Undersøkelse av eiers kunnskap og oppfatning av selskapets drift og tiltak for å sikre selskapets drift, er imidlertid en del av eierskapskontrollen. Resultatet av eierskapskontrollen kan tilsi at det iverksettes forvaltningsrevisjon, der man legger til grunn NKRFs *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001). Vedtak om forvaltningsrevisjon i selskaper skal innarbeides i plan for forvaltningsrevisjon for planperioden.

Revidert periode er hovedsakelig 2020–2022.

Innkjøp sett i forhold til reglene om offentlige anskaffelser gjennomgås ikke i rapporten. Noen regnskapstall gjengis i rapporten, men regnskapsanalyse er ikke gjennomført.

3.2 Om vurderingskriterier

Vurderingskriterier er en samlebetegnelse for krav og forventninger som blir brukt til å vurdere ulike sider av kommunens eierskap og selskapets virksomhet. Kriteriene fastsettes vanligvis med basis i følgende kilder: lovverk, nasjonale politiske føringer, kommunens retningslinjer og vedtak, anerkjent teori på området og sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

Vurderingskriterier presenteres i kap. 4.1. Se også kap. 5 Kilder.

3.3 Metoder

I henhold til god revisjonsskikk skal praksis eller tilstand i revidert enhet beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisjonens vurderinger og konklusjoner. Datagrunnlaget i eierskapskontrollen er innhentet gjennom dokumentanalyse, intervju og epost-dialog.

Dokumentanalyse

Følgende dokumenter er gjennomgått:

- **Halden kommune:** Kommunens eierskapsmelding og nettsider.
- **Storgata 7 Halden AS:** Selskapets vedtekter, årsregnskap og møteprotokoller fra generalforsamling og styre.

Intervju

Revisjonen har intervjuet to personer i eierskapskontrollen:

- Halden kommunes ordfører Anne-Kari Holm, som er kommunens fullmektig i generalforsamling.
- Styreleder Maria Moltubakk Hanto.

Begge har verifisert (korrigert og godkjent) intervju-referater.

Epost-dialog

Revisor har hatt epost-dialog med følgende personer:

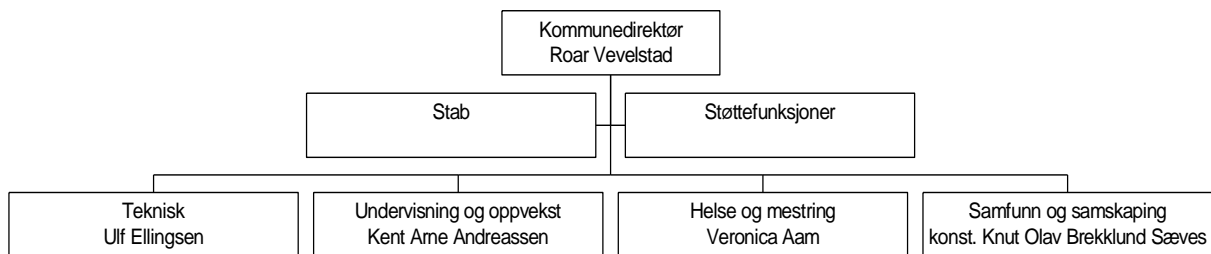
- **Halden kommune:** HR-leder, avdelingsleder for samfunnsavdelingen (samt spesialrådgiver og rådgiver boligutvikling) og avdelingsleder post/arkiv (konstituert).
- **Storgata 7 Halden AS:** Styreleder og styremedlem/daglig leder.

Rapportens oppbygning

Intervju-avsnitt i denne rapport innledes med "NN sier/forklarer i intervju med revisor" eller "NN opplyser". Hele avsnittet gjengir intervjupersonens uttalelser. Utsagn fra andre gjengis i denne rapport hovedsakelig indirekte. Skriftlig sitat (markert med anførselstegn) og muntlig direkte tale (innledet med replikkstrek) benyttes unntaksvis.

3.4 Informasjon om revidert enhet

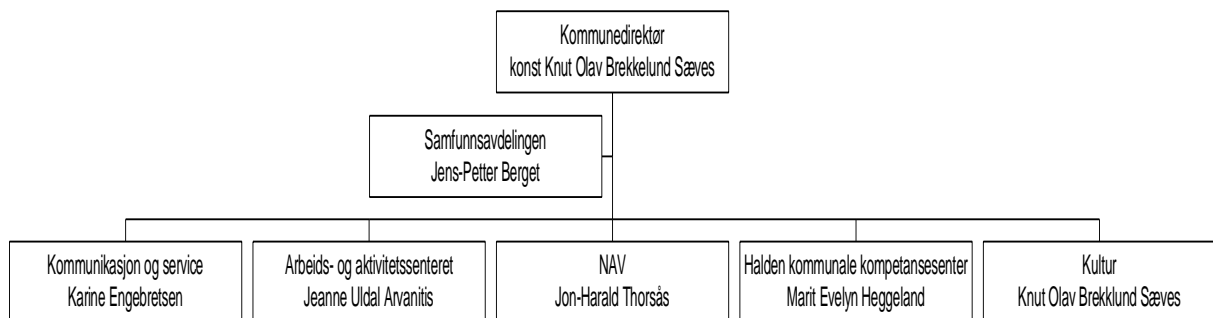
Halden kommunes administrative organisering er slik:



Figur 1: Halden kommunes administrative organisering. Kilde: HR-leder, 16.06.2022. Under kommunalområde Teknisk ligger enhet eiendom, der daglig leder i Storgata 7 Halden AS er ansatt.

Kommuners eierskap i selskaper utøves av kommunestyret med bistand fra administrasjonen. I Halden kommune vil dette si kommunedirektøren, politisk sekretariat og samfunnsavdelingen i kommunalområde Samfunn og samskaping.

Kommunalområde Samfunn og samskaping har per mai 2022 181,3 årsverk (inkl. 44,5 årsverk statlig ansatte i NAV Halden Aremark). Kommunalområdet har følgende organisering:



Figur 2: Kommunalområde Samfunn og samskapingens organisering. Kilde: HR-leder, 16.06.2022. Samfunn og samskaping omfatter samfunnsavdelingen og fem enheter.

Storgata 7 Halden AS har kun én ansatt – daglig leder André Øraas – som har dette som en liten deltidsstilling (ca. 1 %) ved siden av stilling som enhetsleder for eiendom i kommunalområde Teknisk,

det vil si eiendomssjef i Halden kommune. Øraas, som er utdannet byggingeniør, tiltrådte som daglig leder i 2017. Han er også styremedlem i selskapet.

Storgata 7 Halden AS har følgende økonomiske hovedtall de senere år:

Storgata 7 Halden AS Resultat, 1000 kr	2019 Regnskap	2020 Regnskap	2021 Regnskap
Sum driftsinntekter:	2 633	3 033	3 033
Driftsresultat (overskudd):	1 644	1 658	764
Årsresultat (etter skatt):	841	824	208
Utbytte (til kommunene):	0	0	0

Figur 3: Storgata 7 Halden AS' resultatregnskap. Kilde: Årsregnskap for 2020, Årsregnskap for 2021.

Storgata 7 Halden AS Balanse, 1000 kr	2019 Regnskap	2020 Regnskap	2021 Regnskap
Sum anleggsmidler:	24 225	23 463	22 702
Sum omløpsmidler:	3 097	3 834	3 273
Sum eiendeler:	27 322	27 298	25 976
Sum egenkapital:	5 288	6 112	6 321
Sum gjeld:	22 034	21 185	19 655
Sum egenkapital og gjeld:	27 322	27 298	25 976

Figur 4: Storgata 7 Halden AS' balanseregnskap. Kilde: Årsregnskap for 2020, Årsregnskap for 2021.

Egenkapitalen utgjorde 24 % av sum egenkapital og gjeld ved utgangen av 2021. Storgata 7 Halden AS har en gjeld på 17 525 000 kr per juli 2022, opplyser styreleder.

Storgata 7 Halden AS sine årsregnskaper settes opp i samsvar med regnskapsloven og god regnskapskikk for små foretak. Regnskapet føres av Siffer Økonomi AS, Halden. Revisorgruppen Østfold DA, Sarpsborg, er selskapets revisor.



Foto: Rådhuset (Storgata 8) til venstre; Storgata 7 til høyre. Kilde: Google Norge, 2020.

4 Storgata 7 Halden AS – kommunens eierskap

Problemstilling: Utøves kommunens eierskap i samsvar med aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring?

4.1 Vurderingskriterier

Vedtekter

I henhold til *Lov om aksjeselskaper* (aksjeloven, 1997) § 2-1 skal de som stifter et aksjeselskap opprette et stiftelsesdokument, som skal inneholde selskapets vedtekter. Vedtektene skal (§ 2-2) minst angi:

1. selskapets foretaksnavn,
2. selskapets virksomhet (tidligere kalt formål),
3. aksjekapitalens størrelse,
4. aksjenes pålydende beløp.

Vedtekter eller eierstrategi bør angi andre forhold som framgår av kommunens eierskapsmelding, for eksempel krav om valgkomité (jf. KS' anbefaling 10) eller forlenget innkallingsfrist.

I *Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll* (2020) gir KS 21 anbefalinger til kommune-Norge. Anbefaling 5 anbefaler å revidere styringsdokumenter og avtaler jevnlig.

Generalforsamling – representasjon og vedtak

I aksjeselskaper er generalforsamlingen øverste organ – eierorganet. Aksjelovens kapittel 5 inneholder regler om generalforsamling. Det heter følgende i § 5-2 Aksjeeiernes møterett: Aksjeeierne har rett til å møte i generalforsamlingen, enten selv eller ved fullmektig etter eget valg.

Når en kommune er aksjeeier, må kommunestyret delegere til ordfører eller andre å møte i generalforsamling. Vedkommende kalles fullmektig til generalforsamling. Terminologien skiller seg fra representantskapsmedlem, jf. IKS-loven. Begge betegnes *eierrepresentant*, det vil si kommunens representant i *eierorgan* (representantskap i IKS, generalforsamling i AS). KS' anbefaling 8 påpeker at representantskapet har noe større innflytelse over forvaltningen av et IKS enn generalforsamlingen har i et AS.

KS' anbefaling 7 anbefaler kommunestyret å oppnevne sentrale folkevalgte som eierrepresentanter i eierorgan. Dette bidrar til å forenkle samhandling og kommunikasjon mellom kommunestyre og eierorgan.

Aksjeloven § 5-5 fastsetter at innen seks måneder etter utgangen av hvert regnskapsår skal selskapet holde ordinær generalforsamling. Her skal følgende saker behandles og avgjøres:

1. Godkjenning av årsregnskap og årsberetning.
2. Andre saker som etter loven eller vedtektene hører under generalforsamlingen.

Årsregnskap, årsberetning og revisjonsberetning skal senest én uke før generalforsamlingen sendes til hver aksjeeier med kjent adresse.

Generalforsamling innkalles av styret (aksjeloven § 5-9). Innkallingen skal være skriftlig og angi tid og sted for møtet og sakliste. Innkalling skal sendes senest en uke før møtet holdes, om ikke vedtektene setter en lengre frist (§ 5-10).

Generalforsamlingen skal velge en møteleder (aksjeloven § 5-12), som skal sørge for at det føres protokoll for generalforsamlingen (§ 5-16). I protokollen skal generalforsamlingens vedtak inntas med angivelse av utfallet av avstemningene. Protokollen skal underskrives (signeres) av møteleder og minst én annen person valgt av generalforsamlingen blant de som er til stede. Protokollen skal oppbevares på betryggende måte i hele selskapets levetid.

Styre – sammensetning og funksjon

Aksjonærvalgte medlemmer av aksjeselskapets styre velges av generalforsamlingen (aksjeloven § 6-3). I selskap med flere enn 30 ansatte kan et flertall av de ansatte kreve at ett styremedlem velges av og blant de ansatte. Ansattevalgte styremedlemmer velges av og blant de ansatte (§ 6-4).

Aksjeloven § 6-3 sier at medlemmene av styret velges av generalforsamlingen, som også bestemmer om det skal velges varamedlemmer. Dersom det oppnevnes varamedlemmer til styret, tilrår KS' anbefaling 14 å oppnevne numeriske varamedlemmer, noe KS utdyper slik: "Det anbefales at det oppnevnes varamedlemmer til styret. Ordningen med numeriske varamedlemmer bør benyttes for å sikre kontinuitet og kompetanse i styret." Aksjeloven pålegger ikke å ha nestleder i styret.

KS' anbefaling 10 anbefaler at bruk av valgkomité ved styreoppnevninger fastsettes i vedtekter/selskapsavtale for kommunalt eide selskaper. Valgkomitéen bør ha en dialog med styret før forslag til styrekandidater fremmes. Kandidaters kompetanse og personlige egenskaper bør vektlegges.

KS' anbefaling 9 anbefaler eierne gjennom selskapets eierorgan å sørge for god sammensetning og kompetanse i styret. Styret skal gjenspeile selskapets behov for kompetanse innen bl.a. økonomi, organisasjon og marked. Styreverv i selskaper er et personlig verv; medlemmer av styret representerer bare seg selv og skal ivareta selskapets interesser til beste for alle eierne.

KS' anbefaling 11 sier at eierorganet bør sørge for balansert kjønnsrepresentasjon i styret. Aksjeloven § 20-6 Representasjon av begge kjønn i styret i statsaksjeselskaper, sier at dersom styret har to eller tre medlemmer, skal begge kjønn være representert; har styret fire eller fem medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst to. Tilsvarende gjelder for aksjeselskaper der kommuner eier minst 2/3 av aksjene i selskapet, jf. kommuneloven § 21-1.

KS' anbefaling 13 sier at som hovedregel bør styremedlemmer i morselskapet ikke sitte i styrene i datterselskaper, for å unngå rolleblending og dobbeltroller i konsernforhold, f.eks. dersom ett av selskapene inngir tilbud til et annet selskap i konsernet.

KS' anbefaling 12 sier at eier har ansvar for å sikre at styret har den nødvendige kompetansen for å nå selskapets mål. Styret bør etablere rutiner for å sikre nødvendig kompetanse. Nye styremedlemmer skal gis opplæring om ansvar, oppgaver og rollefordeling. For å sikre styrets kompetanse, anbefales å ha årlig møteplan og styreseminar om roller/ansvar og egevaluering. Årsrapport bør redegjøre for selskapets styring og ledelse.

KS utdyper anbefaling 12 med at styret bør fastsette "en årlig plan, herunder møteplan, for sitt arbeid med vekt på mål, strategi og gjennomføring". Revisjonen tolker dette slik at styret bør utarbeide både strategiplan og møteplan årlig, gjerne i samme dokument.

KS' anbefaling 17 anbefaler å registrere styreverv i KS' styrevervregister. Åpenhet rundt hvilke roller lokalpolitikere har er viktig for å unngå mistanke om rolleblending. Kommunalt eide selskaper bør vedta

å slutte seg til styrevervregisteret, som så innhenter opplysninger automatisk fra Brønnøysundregisteret. KS' nettsider (Styrevervregisteret.no) opplyser at styrevervregisteret er gratis og åpent for allmennheten. Styrevervregisteret gjelder kommunestyremedlemmer (og vara), ikke utvalgsmedlemmer.

Styring av kommunalt eide selskaper (2012) opplyser (s. 131) at aksjeselskaper med ansattevalgte styremedlemmer skal ha en styreinstruks som setter ramme for styrets arbeid. Det er ingen regler for hva en styreinstruks skal inneholde.

Aksjeloven (§ 6-15) pålegger daglig leder å gi styret underretning om selskapets virksomhet, stilling og resultatutvikling minst hver fjerde måned.

Etiske retningslinjer – habilitet og samfunnsansvar

KS' anbefaling 15 anbefaler å etablere rutiner for vurdering og håndtering av habilitet. Ordfører og komunedirektør bør ikke sitte i styret i selskaper. KS' *Håndbok for ordførere* poengterer (s. 32) at ordførere bør være svært varsomme med å påta seg styreverv i selskaper. Ingen folkevalgte skal håndtere saker i kommunen som gjelder et selskap der de selv er styremedlem, jf. *Lov om behandlingssaker* (forvaltningsloven, 1967) § 6 e. KS' anbefaling 9 sier riktignok at medlemmer av folkevalgte organer kan velges til styremedlemmer i selskaper, men dersom inhabilitet vil skje ofte, bør det vurderes om det er hensiktsmessig å velge personen til styremedlem.

KS' anbefaling 19 sier at kommunene bør sørge for at selskapsstyrene utarbeider og jevnlig reviderer etiske retningslinjer for selskapsdriften. Kommunale selskaper forvalter fellesskapets ressurser. Forvaltningen skal skje på en måte som samsvarer med befolkningens oppfatninger om rett og galt. Kommunens omdømme vil også avhenge av hvordan den forvalter sitt samfunnsansvar gjennom egne selskaper. Et mål for mange kommunale selskaper er at driften og virksomheten er ansvarlig i et samfunns-perspektiv. For å legge til rette for at styret har et aktivt forhold til de etiske retningslinjene, bør de diskuteres og eventuelt revideres årlig.

Transparency International Norges *Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon* (2014) innledes slik: "Arbeidet med å sikre en høy etisk standard og forhindre korrupsjon krever kontinuerlig oppmerksomhet i kommuner og fylkeskommuner. Befolkningen skal være trygg på at kommuner og fylkeskommuner ivaretar fellesskapets beste, basert på demokratiske prosesser og rettfærdig utøvelse av lokal myndighet."

Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften, 2016) gjelder for statlige og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer. § 1-2 definerer offentligrettslige organer som ethvert selvstendig rettssubjekt som tjener allmennhetens behov, ikke er av industriell eller forretningsmessig karakter og i hovedsak finansiert eller kontrollert av offentlige myndigheter.

Kommunens eierskapsmelding

I henhold til kommuneloven § 26 Eierskapsmelding skal kommunen minst én gang i valgperioden utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret selv. At kravet til eierskapsmelding er tatt inn i loven, markerer kommunestyrets overordnede ansvar for de verdier og tjenester som forvaltes av selskaper som kommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i, jf. kommunelovens forarbeider.³

Halden kommunes *Eiermelding* (05.06.2019) fastsetter (s. 13) "Årlig gjennomgang av eiermeldingen".

³ Prop 46L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner.

Det fremgår av kommuneloven § 26-1, 2. ledd, at eierskapsmeldinger skal inneholde:

- **Kommunens prinsipper for eierstyring.**
- **Oversikt over selskaper**, kommunale foretak og andre virksomheter som kommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i.
- **Kommunens formål med sine eierinteresser** eller tilsvarende interesser.

Dette er kommunelovens minimumskrav til innhold for heleide og deleide selskaper. Kommunen står fritt til å omtale andre forhold. Kommunens formål med eierskapet trenger ikke å være identisk med selskapets formål, ifølge lovens forarbeider.

KS' anbefaling 4 anbefaler en årlig eierskapsmelding eller rapport om selskapene for kommunestyret. Dersom kommunen har eierandeler i mange selskaper, kan det være hensiktsmessig å ta eierskapsmelding opp til vurdering oftere enn én gang i valgperioden.

Eierstrategi

KS' anbefaling 3 påpeker at når kommunestyret har valgt å legge en del av sin virksomhet inn i et selskap, medfører det overføring av styringsrett til virksomheten. Oppgaven til selskapets styre og administrasjon er å planlegge, forvalte og drive virksomheten innenfor en ytre ramme som er trukket opp av eier(ne). Den ytre rammen består av eierskapsmeldingen og eierstrategien, samt selskapsavtalen eller vedtektene for selskapet.

KS' anbefaling 5 sier at dersom vedtektene/selskapsavtalen kun regulerer de forholdene som er påkrevet (minstekrav) etter den aktuelle selskapsloven, kan det noen ganger være hensiktsmessig å utarbeide andre styringsdokumenter. Kommunen kan ha strategi- og styringsdokumenter som alle selskapene må forholde seg til, for eksempel en generell miljøpolicy, åpenhetsprofil eller mål om lokale utviklingstiltak som selskapene skal bidra til å realisere. Slike dokumenter er ikke lovfestet, men kan være en del av eierstyringen. Det er først og fremst eierne, det vil si de folkevalgte, som har behov for slike dokumenter. Innenfor dette skal selskapet ha betydelig grad av spillerom.

Det skilles altså mellom eierstrategi og selskapsstrategi (strategiplan). Revisjonen legger til grunn at eierstrategi ikke er et krav i henhold til KS, men *kan* være hensiktsmessig, bl.a. for å gi styringssignaler fra eierne i fellesskap til selskapet.

Rapportering og eiermøter

Aktivt kommunalt eierskap forutsetter at eierskapspolitikken løftes høyt opp på den politiske dagsorden og at selskapets virksomhet ses i sammenheng med andre sider ved kommunepolitikken. Kommunestyret har det overordnede ansvaret for hele kommunens virksomhet, også den som drives av de kommunalt eide selskapene. Rutiner for eierskapet skal gjøre kommunale eiere i stand til å kontrollere, evaluere og eventuelt korrigere selskapers virksomhet.

By- og regionforskningsinstituttet NIBR skriver i *Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap* (2015): "Forutsetningene for demokratisk kontroll endrer seg når tjenesteproduksjon organiseres i kommunaleide selskaper. Grunnen til dette, er at selskapene i mindre grad er direkte underlagt kommunestyrets kontinuerlige overvåking og beslutninger. Samtidig som politikerne mister noen styringsmuligheter, så kan det tenkes at de får noen nye. Hvis de folkevalgte er bevisste på at de har en rolle som bestillere, og at dette gjør det nødvendig for dem å få tilstrekkelig informasjon om selskapets virksomhet, kan de få større innsikt i hvordan tjenesteproduksjonen foregår og i hvilken grad de etterspurte resultatene oppnås."

KS' anbefaling 3 anbefaler å sørge for god kunnskap til folkevalgte om eierskap. Eierskapsseminar for samtlige folkevalgte bør avholdes tidlig i perioden.

Kommunen bør ha tiltak som sikrer en forsvarlig og demokratisk behandling av eiersakene. Dette kan oppnås gjennom at innkallinger til eierorgan med tilhørende sakspapirer blir behandlet i formannskap/kommunestyre før generalforsamling/rep.skapsmøte finner sted.

Innbyggere og offentlighet bør sikres innsyn i kommunens eiersaker. Saksdokumenter knyttet til eierskapsutøvelsen (generalforsamling, representantskap) skal journalføres og arkiveres i kommunen etter bestemmelser i *Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd* (offentleglova, 2006) og *Lov om arkiv* (arkivlova, 1992). (Arkivlova fastsetter normalt ti års arkivplikt.) Kommunens eierskapsmelding kan fastsette rutiner for rapportering om selskapet og fra møter i eierorgan.

Det heter følgende i kommuneloven § 23-6 Innsyn og undersøkelser i selskaper o.l.: Kontrollutvalget kan kreve de opplysningene som er nødvendige for å gjennomføre sin kontroll, fra interkommunale selskaper etter IKS-loven og aksjeselskap der en kommune alene eller sammen med andre kommuner direkte eller indirekte eier alle aksjer. Opplysningene kan kreves fra virksomhetens daglige leder, styret og den valgte revisoren for selskapet. Kontrollutvalget kan foreta undersøkelser i virksomheten hvis det er nødvendig. Kontrollutvalget skal varsles om møter i generalforsamling, representantskap og tilsvarende organer og har rett til å være til stede i disse møtene.

KS' anbefaling 6 anbefaler at det jevnlig gjennomføres Eiermøter for å bidra til god kunnskap om og dialog med selskapet. Eiermøte er et møte mellom eierkommune og selskapets styre og daglige leder, ofte felles for eierkommunene. Eiermøte er en uformell arena der det ikke treffes vedtak, for gjensidig informasjonsutveksling og forventningsavklaring.

4.2 Datagrunnlag

4.2.1 Vedtekter

Vedtekter for Storgata 7 Halden AS (04.06.2015) fastsetter i § 1 at selskapets navn er Storgata 7 Halden AS. § 2 fastsetter at selskapets forretningskontor er i Halden kommune. § 3 fastsetter at selskapets virksomhet er å drive eiendomsforvaltning.

Storgata 7 Halden AS har organisasjonsnr. 987 584 947 i Brønnøysundregistrene. *Nøkkelopplysninger fra Enhetsregisteret* gjengir eiendomsforvaltning som vedtektsfestet formål og aktivitet/bransje. Næringskode er 68.320 Eiendomsforvaltning; sektorkode er 1520 Kommunalt eide aksjeselskaper mv.

Ifølge Halden kommunes ordfører (fullmektig i generalforsamling) er Storgata 7 Halden AS etablert for å drive fremleie til Halden kommune. Selskapet, som eier nabobygningen til rådhuset, har sørget for at kommunens administrasjon (kommunalområde Teknisk) har gode lokaler å drive kommunens virksomhet fra. Kommunen forventer ikke utbytte fra selskapet. Ordfører opplyser at Storgata 7 Halden AS nylig har pusset opp sin bygning.

Vedtekter for Storgata 7 Halden AS oppgir i § 4 at selskapets aksjekapital er på kr 3 000 000 fordelt på 10 000 aksjer pålydende kr 300. § 7 fastsetter at ved overdragelse av aksjer har de øvrige aksjeeiere forkjøpsrett. Halden kommune har siden stiftelsen i 2004 eid 100 % av aksjene.

Vedtektene regulerer også generalforsamling (§ 9, § 10 og § 11) og styre (§ 5 og § 6), jf. nedenfor.

Styreleder sier i intervju med revisor at styret ikke ser behov for å oppdatere *Vedtekter for Storgata 7*

Halden AS. Selskapets virksomhet/formål – å drive eiendomsforvaltning – er tydelig og dekkende, gitt selskapets oversiktlige drift.

4.2.2 Generalforsamling – representasjon og vedtak

Vedtekter for Storgata 7 Halden AS fastsetter (§ 9) at ordinær generalforsamling avholdes hvert år innen utgangen av juni måned. Innkalling til generalforsamling skal være sendt senest en uke før møtet holdes. Generalforsamling ledes av styrets leder dersom ikke annen møteleder velges. På generalforsamlingen har hver aksje 1 stemme. Aksjeeier kan la seg representere ved fullmektig med skriftlig fullmakt. Vedtekter for Storgata 7 Halden AS fastsetter (§ 10) at på ordinær generalforsamling skal behandles:

1. Godkjenning av årsregnskap og årsberetning, herunder utdeling av utbytte.
2. Fastsettelse av godtgjøring til styret og godkjenning av godtgjøring til revisor.
3. Valg av styreleder, styremedlemmer og revisor.
4. Andre saker som i henhold til lov eller vedtekt hører inn under generalforsamlingen.

Ekstraordinær generalforsamling (§ 11) kan avholdes når styret finner det nødvendig eller nå aksjeeier krever det. Selskapet har kun avholdt ordinære generalforsamlinger, opplyser samfunnsavdelingen.

Protokoll ordinær generalforsamling den 11.06.2021 i Storgata 7 Halden AS viser at styreleder åpnet generalforsamlingen og opptok fortegnelse over møtende aksjeeiere, som var ordfører i Halden kommune. (Fullmektigen må fremlegge skriftlig fullmakt, står det i innkalling til generalforsamlingen.) Generalforsamlingen valgte styreleder som møteleder. Innkalling og dagsorden ble godkjent. Årsregnskap 2020 og revisjonsberetning ble godkjent. Styreleder redegjorde for styrets arbeid, og godtgjøring ble vedtatt (45 000 kr per år for styreleder og 25 000 kr per år for øvrige styremedlemmer; revisor honoreres etter regning). Uforandret styre med styreleder og to styremedlemmer ble vedtatt. Protokollen ble undertegnet av møteleder (styreleder) og ordfører (fullmektig).

Protokoll ordinær generalforsamling den 16.06.2022 viser at ordfører møtte som fullmektig for eier Halden kommune, at to bisittere fra kommunen deltok og at styreleder ble valgt som møteleder. Årsregnskapet ble enstemmig godkjent. Godtgjøring til styrets medlemmer ble uforandret. Uforandret styre ble enstemmig vedtatt. Til slutt står det at "Anne-Kari Holm ønsket at det for fremtidige generalforsamlinger utarbeides årsberetning". Protokollen ble undertegnet av styreleder og ordfører.

4.2.3 Styre – sammensetning og funksjon

Styrets sammensetning

Vedtekter for Storgata 7 Halden AS fastsetter (§ 5) at selskapets styre skal ha 2 til 6 medlemmer. Styret velges for ett år om gangen. Styrets leder velges av generalforsamlingen. Styremedlemmer kan ta gjenvalg. Styret representerer selskapet utad og tegner dets firma (§ 6).

Protokoll ordinær generalforsamling (16.06.2022) viser at Storgata 7 Halden AS sitt styre består av tre personer:

- styreleder Maria Hanto (advokat i Halden kommune),
- styremedlem André Øraas (også daglig leder i selskapet; eiendomssjef i Halden kommune),
- styremedlem Jon Ola Brevig (pensjonert sivilingeniør; leder eiendomsskattetakstnemnd i Halden kommune).

Det er ikke ansattevalgt styremedlem, fordi selskapet har langt under 30 ansatte. Varamedlemmer til styret er ikke oppnevnt. Styret har ingen nestleder.

Styret har ikke sett behov for en nestleder. Hanto har hatt foreldrepermisjon fra sin stilling hos kommunadvokaten i 2022, men har likevel skjøttet vervet som styreleder. Hun kommenterer at styreleder selvsagt kan bli syk og få forfall. Dersom styret skal oppnevne sin nestleder med det første, vil Brevig være mest naturlig, siden Øraas også er daglig leder.

KS' anbefaling 10 anbefaler vedtektsfestet valgkomité. Dette nevnes ikke i *Vedtekter for Storgata 7 Halden AS*, ei heller kriterier for valg av styremedlemmer. *Eiermelding* fastsetter (s. 7) at styret er ansvarlig for å oppnå de målene som er satt; ved manglende måloppnåelse vil styrets sammensetning bli vurdert.

Ordfører sier til revisor at selskapets faglige behov er styrende for oppnevning av styremedlemmer. Samfunnsavdelingen følger opp alle kommunalt eide selskaper med tanke på om det er behov for å erstatte eller supplere styret, og kommer med forslag til aktuelle kandidater.

Styreleder anser at eiendomsselskapets sterke sider er styrets sammensetning/kompetanse og sunn økonomi. De tre styremedlemmenes kompetanse omfatter juss, økonomi, ingeniørfag, eiendomsforvaltning og styrearbeid. Styret jobber stødig og godt, men er lydhør for innspill.

Styreleder utfører styrearbeidet utenom ordinær arbeidstid og godtgjøres med honorar 45 000 kr per år både i 2021 og 2022. De to andre styremedlemmene har styrehonorar på 25 000 kr/år. Daglig leder mottar betaling for et lite antall timer per år. Godtgjøringen som daglig leder utgjorde 21 449 kr i 2020 (42,9 timer á 500 kr per time), noe som var uvanlig høyt fordi han var prosjektleder for rehabilitering av Storgata 7.

Styrets funksjon

Styreleder opplyser at styret ikke har en møteplan, men avholder ca. seks styremøter årlig. Styreinstruks foreligger ikke; dette kreves bare for aksjeselskaper med ansattevalgte styremedlemmer.

På hvert styremøte gjennomgår daglig leder status i bygget. Når vedlikeholdsarbeid pågår, går styremedlemmene en runde i bygget. Det har ikke vært økonomirapportering gjennom året, men styrets medlemmer tar ut statusrapporter i det brukervennlige økonomiprogrammet Xledger. Tertialrapporter med styrebehandling kan imidlertid ha noe for seg, sier styreleder.

Protokoll fra styremøte i Storgata 7 Halden AS (07.04.2022) viser at sakene for det meste handlet om bygningsarbeider.

Styreleder opplyser at på styremøte i september 2022 vil regnskapsbyrået informere, og styret vil vurdere å reforhandle lånebetingelser som følge av stigende rentenivå. Styret har ikke praksis for et årlig styreseminar (utvidet styremøte) med styreopplæring og evaluering av styrets arbeid, men dette kan godt bli en rutine.

Styret har ikke vedtatt en strategiplan for Storgata 7 Halden AS, men styreleder mener at selskapets strategi i praksis er god. Selskapets resultatmål er å drifte bygningen forsvarlig innenfor leiekontrakten og med god økonomi. Det skal avsettes nok midler til vedlikehold/rehabilitering samtidig som selskapet forventes å gå i pluss. Selskapet går med driftsoverskudd hvert år.

Styreleder opplyser at arbeidsmiljø ikke har vært et tema i Storgata 7 Halden AS. Daglig leder er eneste ansatt. Det er små forhold og god dialog i selskapet.

Styreleder har inntrykk av at eierkommunen er fornøyd med Storgata 7 Halden AS. Forrige og nåværende styre har rehabilitert bygget – tak, fasade/vinduer, ventilasjon, fjernvarme og innvendig vedlikehold – noe eier har gitt ros for. Styret har dessuten et godt samarbeid med kommuneadministrasjonen; det har ikke vært disputer med leietaker.

Kun mindre bygningsarbeider gjenstår, især solskjerming på deler av fasaden. Selskapet jobber ikke med omstillingstiltak for tiden, sier styreleder.

4.2.4 Etsiske retningslinjer – habilitet og samfunnsansvar

Styreleder opplyser at Storgata 7 Halden AS ikke har etiske retningslinjer og heller ikke lener seg på Halden kommunes etiske retningslinjer. Styret har ikke sett behov for etiske retningslinjer, men et kortfattet dokument med vekt på habilitet kan utarbeides.

Ordfører opplyser at politisk ledelse har sett det som en habilitetsmessig utfordring at styreleder og daglig leder er ansatt i fulle stillinger i kommunen og dermed arbeider både for kommunen og selskapet. Man er tilfreds med at det også er oppnevnt et eksternt styremedlem med fagbakgrunn.

Styreleder gir uttrykk for at styret er opptatt av habilitet:

- Kommuneadvokaten, der styreleder arbeider, ligger i kommunedirektørens stab, men har likevel en profesjonell distanse til kommuneadministrasjonen.
- Styremedlem/daglig leder jobber som eiendomssjef (leder enhet eiendom) i kommunalområde Teknisk. Dette gir ham høy innsikt i kommunens behov, men gjør det samtidig nødvendig med rolleforståelse. Han er opptatt av partenes ansvar etter leiekontrakten.
- Man har en standard leiekontrakt for næringsforhold, som kunne ha vært lik om leietaker var en annen enn Halden kommune. I leiekontrakten står det tydelig hva som skal dekkes av eier og leietaker. Ansvarsfordelingen mellom utleier og leietaker tilsvarer den som finnes i standard leiekontrakt for næringsbygg.
- Inngående fakturaer godkjennes/anvises av én person – styreleder. Daglig leder deltar ikke i godkjenning av fakturaer, fordi han som eiendomssjef også representerer leietaker og har ansvar for et kommunalt budsjett. Styreleder diskuterer ofte fakturaer for bygningsarbeid med daglig leder.
- Selskapet skal ikke betale regninger for Halden kommune, poengterer styreleder. Styret snakker i de fleste styremøter om hvem som skal dekke hvilke utgifter.

Styreleder opplyser at Storgata 7 Halden AS følger lov/forskrift om offentlige anskaffelser.⁴ Både styreleder og daglig leder har omfattende kjennskap til regelverket for offentlige anskaffelser. Ved bygningsarbeid innhenter daglig leder tilbud fra flere leverandører.

Styreleder understreker at nære bånd mellom eiendomsselskap og leverandører (entreprenører, håndverksfirma) ikke forekommer i Storgata 7 Halden AS. Hun er ikke kjent med etiske brudd siden hun tiltrådte i 2018.

Daglig leder uttaler til revisor at han ikke kjenner til brudd på etiske retningslinjer i selskapet. Alle anskaffelser og drift er gjennomført på en god måte overfor Halden kommune som eier og leietaker.

Ingen av de tre styremedlemmene i Storgata 7 Halden AS er kommunestyremedlemmer. De står derfor

⁴ Styreleder utdyper at det kan problematiseres om selskapet oppfyller vilkåret for offentligrettslig organ i anskaffelsesforskriften § 1-2 ("opprettet for å tjene allmennhetens behov og ikke er av industriell eller forretningsmessig karakter"). Styret har likevel vurdert det dit hen at selskapet forholder seg til og følger regelverket om offentlige anskaffelser.

ikke oppført i KS' styrevervregister, som primært er for kommunestyremedlemmer.

Etikk omfatter også samfunnsansvar. Styreleder påpeker at tilkoblingen av bygget til fjernvarme i 2022 har en gunstig klimaeffekt. Fasade-arbeider samordnes med Halden kommune for å ivareta estetiske hensyn i byen.⁵

4.2.5 Kommunens eierskapsmelding

Halden kommunes *Eiermelding* (05.06.2019) skal oppdateres årlig, ifølge dokumentet (s. 13), men eiermeldingen er nå tre år gammel. Avdelingsleder for samfunnsavdelingen sier til revisor at eiermeldingen trenger oppdatering, og planen er at det skal skje i 2. halvår 2022.

Eiermelding opplyser (s. 30) at "Bygget er pr november 2016 fullt utleid til teknisk avdeling i Halden kommune." "Pr dd er det økonomisk mest gunstig for Halden kommune å opprettholde Storgata 7 som eget AS fremfor å innlemme bygget i egen virksomhet."

Revisor registrerer at flere kommunalt eide aksjeselskaper har liknende navn og formål: Storgata 7 Halden AS (100 % eid av Halden kommune), Halden Byutvikling AS (100 %) og Halden Utvikling AS (20 %). Styreleder henviser spørsmålet til kommunens politiske nivå og administrasjon. Selskapsstrukturen har blitt diskutert, opplyser samfunnsavdelingen og henviser til kommunedirektøren, som ikke har utdypet dette overfor revisor.

Ordfører uttaler til revisor at politisk ledelse anser at eierskapsmeldingen og de periodiske oppdateringene fra administrasjonen gir et godt grunnlag for politisk styring. Dette oppfyller det informasjonsbehovet kommunestyret selv mener at det har. Det er likevel behov for mer informasjon om Storgata 7, ettersom dette selskapet "har gått litt under radaren", sammenlignet f.eks. med ASVO der daglig leder har gitt grundig informasjon før generalforsamling, eller Østfold Energi AS som er velkjent pga. oppmerksomhet rundt utbytte og allmenn interesse.

Eiermelding inneholder kap. 3 Overordnet eierskapspolitikk (kalt prinsipper for eierstyring i kommuneloven § 26-1) og kap. 5 Oversikt over Halden kommunes eierskap og eierstrategi. Under det enkelte selskap oppgis selskapets formål, men dette utdypes ikke med *kommunens* formål med eierskapet.

Eiermelding fastsetter (s. 11) at kommunestyret delegerer til rådmannen å beslutte mindre vesentlige endringer i virksomhetenes vedtekter. Videre heter det (s. 12): "Kommunestyret som eierorgan fatter flertallsbeslutninger om eierstyring, etablering og avvikling av selskaper, utformingen av kommunens eierstrategi, herunder overordnede prinsipper og retningslinjer for kommunens eierstyring samt eierstrategi for det enkelte selskap. Kommunestyret behandler eiermeldingen og driver oppfølging, tilsyn og kontroll med kommunens eierinteresser. [...] Av hensyn til forutsigbarhet i selskapene skal kommunestyret behandle eierspørsmål i forkant av selskapenes generalforsamling/representantskap." Hvert fjerde år avholdes eierseminar hvor kommunens eierskap er tema. Formannskapet bestemmer tidspunkt og program.

4.2.6 Eierstrategi

En skriftlig eierstrategi foreligger ikke for Storgata 7 Halden AS, fordi Halden kommune er eneeier og driften er oversiktlig. Styremedlem/daglig leder jobber som eiendomssjef i Halden kommune, noe som gir ham høy innsikt i kommunens behov.

⁵ Fortidsminneforeningen i Østfold tildelte Kulturvernprisen 2020 til blikkenslagerfirma Hellberg & Bjerkeli AS for bruk av sink ved rehabilitering av Storgata 7 (www.blikkenslagere.no).

4.2.7 Rapportering og eiermøter

Selskapets årsregnskap sendes til kommunen, som fremlegger det som referatsak for kommunestyret, opplyser daglig leder.

Styreleder i Storgata 7 Halden AS opplyser at selskapet ikke har utarbeidet årsberetninger, fordi små foretak (omsetning under 70 mill. kr) ikke er pålagt å gjøre det. Generalforsamlingen 16.06.2022 vedtok at årsberetning skal utarbeides til generalforsamlinger fremover.

Selskapets tilværelse er noe anonym, men med selskapets oversiktlige drift og kommunens innsyn i driften anser ikke styreleder at det er behov for nettsider.

På kommunens nettsider (www.Halden.kommune.no) kommer det opp én nettartikkel om Storgata 7 Halden AS: *Viktig miljøtiltak på plass* (30.05.2022) opplyser at rør til Halden kommunes nye fjernvarmeanlegg nå er lagt mellom Høvleriet og gågata. Varmt vann fra kloakkrenseanlegget 1,8 km unna oppvarmer rådhuset i Storgata 8, kommunalområde Teknisk sitt administrasjonsbygg i Storgata 7 og Aladdin kino.

Konstituert avdelingsleder post/arkiv i Halden kommune opplyser til revisor at kommunens postmottak og kontrollutvalg ikke har mottatt innkallinger, saksdokumenter eller møteprotokoll for generalforsamlinger og styremøter i Storgata 7 Halden AS. Innkalling til generalforsamling 26.5.2020 gikk i kopi til politisk sekretariat. (Hun finner også noen dokumenter fra 2016–2017 i historisk base.) Dokumentene er dermed heller ikke journalført og gjenstand for innsyn.

Styreleder anser at Storgata 7 Halden AS hovedsakelig driver næring i direkte konkurranse med og på samme vilkår som private, det vil si er unntatt fra offentliglova (§ 2). Styredokumenter anses som interne dokumenter.

Samfunnsavdelingen i Halden kommune opplyser at det ikke har vært korrespondanse med eier/eierrepresentant utover innkalling til generalforsamling og oversending av protokoller fra disse.

Eiermelding setter som retningslinje (s. 5) at "Halden kommune v/rådmann skal ta initiativ til at det gjennomføres eiermøter i de ulike selskapene minst én gang i året. Det vil være styret som innkaller alle eierne og som setter dagsorden." Ordfører sier imidlertid til revisor at det ikke har vært behov for eiermøter siden hun ble ordfører i september 2019. I Storgata 7 Halden AS har ting gått på skinner, og kommunestyret får regelmessige oppdateringer fra kommunedirektøren om hvordan eierskapet forvaltes. Ordføreren nevner som en svakhet at overføring fra gammel til ny ordfører etter valg er personavhengig. Hun tar sikte på mer systematisk kunnskapsoverføring til en arvtaker i vervet når den tid kommer.

Styreleder påpeker at to kommunestyrepolitikere deltar som bisittere i generalforsamling; de får dermed innsikt i eierstyringen.

4.3 Vurderinger

Vedtekter

Vedtekter for Storgata 7 Halden AS (2015) oppfyller etter revisjonens vurdering aksjelovens krav til opplysninger om selskapets foretaksnavn, virksomhet, aksjekapitalens størrelse og aksjenes pålydende beløp. Storgata 7 Halden AS sin virksomhet/formål – eiendomsforvaltning – er tydelig.

Vedtekter for Storgata 7 Halden AS er kortfattet (to sider), fordi det bare er én aksjonær. Vedtektene ble vedtatt for syv år siden. KS anbefaler å revidere styringsdokumenter jevnlig, og tiden kan være inne til dét her. Bruk av valgkomité ved valg til styret kan vedtektsfestes dersom Halden kommunestyre ser behov for det, men i et så oversiktlige selskap og eierskap som i dette tilfellet går det også uten.

Generalforsamling – representasjon og vedtak i eierorganet

Storgata 7 Halden AS oppfyller, etter revisjonens vurdering, KS' anbefaling om representasjon og aksjelovens krav til innkalling, sakliste, møteledelse og protokoll. *Protokoll ordinær generalforsamling* den 16.06.2022 viser fortegnelse over deltakende aksjeeiere (ordførere), valg av møteleder (styreleder), godkjenning av innkalling og dagsorden, godkjenning av årsregnskap og revisjonsberetning, fastsetting av godtgjøring til styrets medlemmer, godkjenning av godtgjøring til revisor og styrevalg.

Styre – sammensetning og funksjon

Styret i Storgata 7 Halden AS oppfyller, etter revisjonens vurdering, aksjelovens bestemmelser når det gjelder sammensetning, men bare delvis KS' anbefaling når det gjelder funksjon. Styret består av tre aksjonærvalgte styremedlemmer, for tiden én kvinne og to menn. Styret har ikke utarbeidet årlig strategiplan og møteplan (med styreseminar for evaluering og opplæring av styret), slik KS anbefaling 12 tilrår.

Varamedlemmer og nestleder i styret er ikke oppnevnt. Aksjeloven § 6-3 sier at medlemmene av styret velges av generalforsamlingen, som også bestemmer om det skal velges varamedlemmer. Dersom det oppnevnes varamedlemmer til styret, tilrår KS' anbefaling 14 å oppnevne numeriske (ikke personlige) varamedlemmer. Aksjeloven pålegger ikke å ha nestleder i styret. Revisjonen finner det hensiktsmessig at selskapsstyrer har en nestleder, med tanke på styreleders mulige fravær. *Vedtekter for Storgata 7 Halden AS* sier (§ 5) at styrets leder velges av generalforsamlingen. Nestleder kan velges av styret selv.

Etiske retningslinjer – habilitet og samfunnsansvar

Storgata 7 Halden AS har ikke utarbeidet etiske retningslinjer og oppfyller dermed, etter revisjonens vurdering, ikke KS' anbefaling 19 om at selskapsstyrer bør utarbeide og jevnlig revidere etiske retningslinjer for selskapsdriften.

KS' anbefaling 15 anbefaler faste rutiner for å håndtere mulige habilitetskonflikter. Styreleder og daglig leder/styremedlem arbeider både for kommunen og selskapet, noe som kan være en habilitetsmessig utfordring. Revisjonen vurderer utfra våre undersøkelser at styret har et bevisst forhold til hvordan dette skal håndteres i det daglige, men dette bør skriftliggjøres i etiske retningslinjer eller egen rutine for habilitet.

Revisjonen har likevel betenkelighet med at inngående fakturaer godkjennes av bare én person – styreleder. Fakturaer bør, for å forebygge misligheter, attesteres av én person og anvises av en annen person. Daglig leder deltar ikke i godkjenning av fakturaer, fordi han som eiendomssjef også representerer leietaker. Styret bør vurdere om styrets tredje medlem eller andre bør gis en rolle som attesterer av fakturaer.

Kommunens eierskapsmelding

Halden kommune oppfyller delvis kommuneloven, KS' anbefaling og Halden kommunes egen retningslinje for eierskapsmelding. Kommunens *Eiermelding* (05.06.2019) er tre år gammel, men skal etter kommunens retningslinje (s. 13) oppdateres årlig.

Eierskapsmeldinger skal, ifølge kommuneloven § 26 Eiermelding, inneholde kommunens prinsipper for eierstyring, oversikt over selskaper som kommunen har eierinteresser i og øvrig interkommunalt samarbeid, samt kommunens formål med sine eierinteresser. Halden kommunes *Eiermelding* bør gis tittelen "Eierskapsmelding", kap. 3 Overordnet eierskapspolitikk bør benevnes prinsipper for eierstyring, og selskapets formål (s. 30) bør suppleres med kommunens formål med eierskapet.

Eiermelding omtaler (s. 12) kommunestyret som eierorgan. Uttrykket "eierorgan" benyttes vanligvis om generalforsamling (AS) og representantskap (IKS). Det menes nok her at kommunestyret er Halden kommunes eierstyringsorgan.

Eierstrategi

Halden kommune har ikke en eierstrategi for Storgata 7 Halden AS. Med Halden kommune som eneeier i selskapet er det, etter revisjonens vurdering, ikke behov for en eierstrategi i tillegg til eierskapsmelding.

Rapportering og eiermøter

Storgata 7 Halden AS og eierkommunen Halden har, etter revisjonens vurdering, et forbedringspotensial for å oppfylle kommunesektorens krav til rapportering. Styret har ikke utarbeidet årsberetninger, da små foretak ikke er pålagt dette. Generalforsamlingen 16.06.2022 vedtok at det for fremtidige generalforsamlinger utarbeides årsberetning.

Innkalling til og møteprotokoll fra generalforsamlinger har gått til ordfører (fullmektig i generalforsamling), men ikke i kopi til kommunens postmottak (for journalføring) og kontrollutvalg, slik kommuneloven (§ 23-6) fastsetter. Kontrollutvalget har dermed ikke hatt anledning til å være til stede i generalforsamling eller følge opp saker. Eiermøter holdes ikke i selskapet. Ordfører anser at selskapet er lite synlig for politikere og offentlighet.

Styret i Storgata 7 Halden AS anser at selskapet driver næring i konkurranse med private foretak og derfor er unntatt fra offentleglova (§ 2). Revisjonen er i tvil om dette er situasjonen for et selskap som er heleid av kommunen for å drifte et bygg der kommunen er langsiktig leietaker. Imidlertid er det vanlig å anse aksjeselskapers styredokumenter som interne dokumenter som bare sendes til styremedlemmene.

Vesentlige eierspørsmål skal behandles i forkant av selskapers generalforsamling i kommunestyret, som fungerer som Halden kommunes eierstyringsorgan. Dette bidrar til bred politisk forankring av kommunens eierstyring. Halden kommunestyre kan vurdere om formannskapet bør spille en rolle som kommunens eierutvalg.

4.4 Konklusjon og anbefalinger

Basert på vurderingene konkluderer revisjonen med at Halden kommune på de fleste områder utøver sitt eierskap i Storgata 7 Halden AS i samsvar med aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring.

Revisjonen har likevel funnet avvik ved at Halden kommunes eier(skaps)melding ikke er gjennomgått årlig, Storgata 7 Halden AS ikke har utarbeidet etiske retningslinjer/habilitetsrutiner og strategiplan, og at generalforsamlingsdokumenter ikke er journalført i kommunen og ikke sendt til kommunens kontrollutvalg.

Revisjonen har følgende anbefalinger til Halden kommune:

- a. Halden kommunes *Eiermelding* (2019), som ifølge kommunens retningslinje skal gjennomgås årlig, bør oppdateres innen utgangen av 2022. Dokumentet bør inneholde kommunens prinsipper for eierstyring, oversikt over selskaper som kommunen har eierinteresser i og kommunens formål med sine eierinteresser (jf. kommuneloven § 26-1 Eierskapsmelding).
- b. *Vedtekter for Storgata 7 Halden AS* (2015) bør revideres i 2023.
- c. Ved generalforsamlinger i Storgata 7 Halden AS bør innkalling/saksdokumenter/protokoll sendes i kopi til kommunens postmottak, for journalføring i kommunen, og kontrollutvalg.
- d. Generalforsamling i Storgata 7 Halden AS bør vurdere å oppnevne varamedlemmer (numeriske) til styret.
- e. Styret bør vurdere å oppnevne styrets nestleder.
- f. Styret bør vedta etiske retningslinjer.
- g. Styret bør vedta habilitetsrutiner.
- h. Styret bør vedta årlig strategiplan og møteplan med styreseminar.
- i. Styret bør vurdere fakturarutinene med sikte på at to personer godkjenner inngående fakturaer.

5 Kilder

Lover, forskrifter, statlige veiledere

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), 2018.⁶
Prop. 46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova), 2006.
Lov om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), 1967.
Lov om aksjeselskaper (aksjeloven), 1997.
Lov om allmennaksjeselskaper (allmennaksjeloven), 1997.
Brønnøysundregistrenenes Enhetsregister, Brreg.no.
Forskrift om kontrollutvalg og revisjon, 2019.
Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften), 2016.

Forskningsrapporter, bransjeorganisasjoner mv.

Standard for eierskapskontroll (RSK 002), NKRF⁷, 2020.
Veileder i selskapskontroll, NKRF, 2018.
Håndbok for ordførere, KS folkevalgtprogram 2019–2023, 2020.
Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll, KS, 2020.
Styrevervregisteret.no, KS.
Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon, Transparency International Norge, 2014.
Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap, NIBR-rapport 2015:1, OsloMet.
Styring av kommunalt eide selskaper, Vibeke Resch-Knudsen, Kommuneforlaget, 2012.

Halden kommune

Eiermelding, Halden kommune, 2019.
Www.Halden.kommune.no.

Storgata 7 Halden AS

Vedtekter for Storgata 7 Halden AS, 04.06.2015.
Protokoll ordinær generalforsamling, 11.06.2021, i Storgata 7 Halden AS.
Protokoll ordinær generalforsamling, 16.06.2022, i Storgata 7 Halden AS.
Protokoll fra styremøte i Storgata 7 Halden AS, 07.04.2022.
Årsregnskap for 2020, Storgata 7 Halden AS.
Årsregnskap for 2021, Storgata 7 Halden AS.

⁶ Det året loven opprinnelig ble vedtatt, gjengis.

⁷ Norges Kommunerevisorforbund byttet 01.01.2022 navn til "NKRF – kontroll og revisjon i kommunene" med NKRF som kortnavn.

Vedlegg 1: Høringsuttalelser til rapporten

Halden kommune (e-post 06.09.2022):

Rapporten utarbeidet av ØVKR i forbindelse med eierskapskontroll for Storgata 7 Halden AS redegjør for Halden kommunes eierskap på en god måte. Revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger tas med som innspill i kommunens eierstyring.

Anne-Kari Holm

Ordfører, Halden kommune, eierrepresentant/fullmektig i generalforsamlinger i Storgata 7 Halden AS.

Storgata 7 Halden AS (e-post 25.08.2022):

Storgata 7 Halden AS har uttalt seg og gitt innspill som utgjør en del av grunnlaget for rapporten. Selskapet opplever at rapporten gir en objektiv og ryddig beskrivelse av selskapet, og forholdet mellom eierkommunen og selskapet.

Maria Hanto

Styreleder, Storgata 7 Halden AS.