



RAPPORT FRA EIERSKAPSKONTROLL
FREDRIKSTAD KOMMUNE
30.08.2023

Østfold Energi AS

Eierskapskontroll for Fredrikstad 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 Østfold Energi AS	8
	3.4.1 Eiere	8
	3.4.2 Organisasjon og ledelse	8
	3.4.3 Utvalgte økonomiske hovedtall	9
	3.4.4 Østfold Energi AS – eierskap i andre selskap	9
4	Kommunens eierskap i Østfold Energi AS	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	16
	4.2.4 Ethiske retningslinjer – habilitet og samfunnsansvar	17
	4.2.5 Kommunens eierskapsmelding	18
	4.2.6 Eierstrategi	20
	4.2.7 Rapportering og eiermøter	21
	4.3 Vurderinger	23
	4.3.1 Vedtekter	23
	4.3.2 Generalforsamling – representasjon og vedtak i eierorganet	23
	4.3.3 Styre – sammensetning og funksjon	23
	4.3.4 Ethiske retningslinjer – habilitet og samfunnsansvar	24
	4.3.5 Kommunens eierskapsmelding	24
	4.3.6 Eierstrategi	25
	4.3.7 Rapportering og eiermøter	25
	4.4 Konklusjon	25
5	Kilder	26
	Vedlegg 1: Uttalelse fra selskapet	27
	Vedlegg 2: Uttalelse fra eierrepresentant	28

1 Sammendrag

Innledning

Norske kommuner er ofte medeiere i en rekke selskaper. Formålet med selskapsorganisering er gjerne interkommunalt samarbeid på områder hvor den enkelte 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.

En forutsetning for god eierstyring er 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 styre har avgitt høringsuttalelser til rapporten (vedlagt).

Revisjonen har gjennomført eierskapskontroll av kommunens eierskap Østfold Energi AS med følgende problemstilling:

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

Funn og vurderinger

Vedtekter

Revisjonens kontroll viser at selskapet har vedtekter som tilfredsstillende kravene i aksjeloven. Vedtektene stiller krav om at det skal velges valgkomité og vi anser at dette er en oppfølging av KS' anbefaling nr. 10, som nettopp anbefaler at det bør fastsettes i vedtektene at valg av styrer bør skje ved bruk av valgkomité. Selskapets vedtekter er revidert i 2017. Revisjonen anser dette som en oppfølging KS' anbefaling nr. 5, som sier at selskapets styringsdokumenter bør revideres jevnlig.

Generalforsamling – representasjon og vedtak

Revisjonens vurdering er at selskapets ordinære generalforsamling i 2023 ble avholdt i henhold til aksjelovens bestemmelser. Dette innebærer for eksempel at generalforsamlingen ble avholdt innen seks måneder etter utgangen av foregående regnskapsår, samt at generalforsamlingen har behandlet de saker aksjeloven krever, blant annet godkjenning av årsregnskap og årsberetning. I og med at det er

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.

ordføreren i Fredrikstad kommune som møtte som eierrepresentant for kommunen anser revisjonen at KS sin anbefaling om å oppnevne sentrale folkevalgte som eierrepresentanter er fulgt opp.

Styre – sammensetning og funksjon

Det er revisjonens vurdering at styret innehar bred, relevant kompetanse og erfaring. Dette innebærer etter revisjonens syn at viktige kompetanseområder som økonomi, organisasjon og ledelse, juridiske kompetanse og offentlig forvaltning er hensyntatt på en hensiktsmessig vis. Med styrets sammensetning per i dag anser revisjon at KS' anbefaling 9 om at eierorganet må sørge for god sammensetning og kompetanse i styret er fulgt opp. Det er også revisjonens oppfatning at styret er valgt i tråd med aksjelovens og selskapets interne retningslinjer. Det er for eksempel vedtektsfestet at valg til styret skal gjennomføres ved bruk av valgkomite. Revisjonen vurderer det også som positivt at det gjennomføres opplæring av nyvalgte styremedlemmer.

Per i dag er kvinneandelen i styret på ca. 43 prosent. Tre av syv styremedlemmer er kvinner. Revisjonen anser med dette at kravene i aksjelovens § 20-6 og KS' anbefaling om balansert kjønnsrepresentasjon i selskapets styre er fulgt opp.

Revisjonen vurderer det som positivt at selskapets styreinstruks er revidert så sent som 26. april 2021. Det er revisjonens oppfatning at styreinstruksen slik den nå foreligger fremstår som et hensiktsmessig verktøy for styrets arbeid.

Revisjonens mener det er positivt at selskapet og dets styremedlemmer er registrert i styrevervregisteret. Åpenhet rundt hvem det er som fyller rollene som styremedlemmer i offentlig eide selskap er etter revisjonens syn viktig for å unngå mistanke om rolleblanding.

Etiske retningslinjer, habilitet og samfunnsansvar

Revisjonen er av den oppfatning de etiske retningslinjer, prosedyrer og retningslinjer som selskapet har utarbeidet og opererer i henhold til på en hensiktsmessig måte følger opp flere av de anbefalingene for eierskap som KS har fremmet. Vi vil særlig peke på KS' anbefaling 19 som peker på at selskapsstyrene bør utarbeide etiske retningslinjer for selskapets drift, samt anbefalingen om å etablere rutiner for vurdering og håndtering av habilitet.

Kommunens eierskapsmelding og eierstrategi

Bystyret i Fredrikstad behandlet kommunens eierskapsmelding og eierstrategiene for de enkelte selskapene hvor kommunen har eierandeler i juni 2022. Med bakgrunn i dette anser revisjonen at Fredrikstad kommune har forholdt seg til kommunelovens § 26, som sier at kommunestyret selv minst én gang i valgperioden skal vedta en eierskapsmelding.

Rapportering og eiermøter

Det er revisjonens oppfatning at rapporteringen fra selskapet til Fredrikstad kommune som eier er god. Dette begrunnes i at det er etablert en praksis for at det avholdes to eiermøter per år, noe revisjonen vurderer er i tråd med KS' anbefaling om at det jevnlig bør gjennomføres eiermøter for å bidra til god kunnskap om og dialog med selskapet. Det er revisjonens oppfatning at aktivt kommunalt eierskap forutsetter at eierskapspolitikken løftes høyt opp på den politiske dagsorden.

Revisjonen er av den oppfatning at en årlig sak vedrørende eierstyring, jf bystyresak 163/22, oppfyller eierskapsmeldingens krav om bystyret skal behandle årsregnskap, årsberetning og overordnet rapportering om selskapene .

Konklusjon

Basert på vurderingene konkluderer revisjonen med at Fredrikstad kommune utøver sitt eierskap i Østfold Energi AS i samsvar med aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring.

Revisjonen skal ifølge standard for eierskapskontroll gi anbefalinger når det er hensiktsmessig. Denne eierskapskontrollen gir etter våre vurderinger og konklusjon, ikke grunnlag for å gi anbefalinger.

2 Prosjektmandat

I henhold til lov om kommuner og fylkeskommuner § 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.

Kontrollutvalget behandlet i sak 19/67, 27.11.19 «Plan for eierskapskontroll for perioden 2020-2023». Eierskapskontroll av Østfold Energi AS ble vedtatt som eierskapskontroll nr. 2 i perioden. Bystyret behandlet samme sak i sitt møte 06.02.2020. Kontrollutvalgets innstilling ble enstemmig vedtatt. I kontrollutvalgssak 21/58, behandlet i møte 24.11.2021, vedtok kontrollutvalget å utsette eierskapskontrollen av Østfold Energi til 2023, med bakgrunn i et ønske om å gjennomføre eierskapskontroll med Isegran Eiendom AS i 2022. Eierskapskontrollen av Østfold energi er den siste planlagte kontrollen i inneværende planperiode.

I «Plan for eierskapskontroll 2020 – 2023» blir samlet risiko vurdert til å være lav for selskapet. Selskapet har betydelig kapitalverdi og selskapet har i årenes løp bidratt med betydelig utbytte til eiere. Kommunen har relativ liten eierandel. Tidligere anbefalte forhold i rapport fra 2006 har blitt fulgt opp. Samlet vurdering av risiko og vesentlighet har gitt eierskapskontroll av Østfold Energi AS middels prioritering.

Vi har kvalitetsikret datagrunnlaget underveis ved at intervjuede personer har verifisert intervjureferat og gjennom intern kvalitetssikring. Rapporten er sendt til uttalelse til selskapet og til den som utøver kommunens eierfunksjon, i tråd med forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Høringsuttalelsene ligger vedlagt.

Kontrollen er gjennomført i tidsrommet mai – september 2023 av forvaltningsrevisor Frank Willy Vindløv Larsen. Revisorenes habilitet og uavhengighet er vurdert opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten, og revisjonen har vurdert at deltakerne i kontrollen er habile til å utføre prosjektet.

Revisjonen vil takke selskapet og kommunen for godt samarbeid i forbindelse med prosjektarbeidet.

Østre Viken kommunerevisjon IKS
Rolvøy, 30.08.2023

Casper Støten (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

Frank Willy Vindløv Larsen (sign.)
forvaltningsrevisor

3 Fremgangsmåte for eierskapskontrollen

3.1 Problemstilling og avgrensning

Kontrollen er gjennomført 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 Fredrikstad 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.

Revisjonens vurderinger baserer seg i hovedsak på innhentede data for perioden 2021–2022.

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.

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 dokumentanalyser og intervju.

Dokumentanalyse

Revisjonen viser i denne sammenheng til kapittel 5 hvor kildene for denne eierskapskontrollen er listet opp. Egenerklæring fra selskapets styre og eierrepresentanten fra Fredrikstad kommune har vært viktige dokumenter i denne eierskapskontrollen. Det samme gjelder for selskapets vedtekter, selskapets årsmelding for 2022, samt styreprotokoller og protokoller fra selskapets generalforsamling. Også Fredrikstad kommunes eierskapsmelding for 2022 – 2025 har vært et viktig dokument i denne kontrollen.

Intervju

Det er gjennomført intervju med ordfører Siri Martinsen.

3.4 Informasjon om Østfold Energi AS

Østfold Energi AS er produsent av fornybar energi. Selskapet ble stiftet 27. mai 1988.³ Konsernet Østfold Energi AS er deleier i en rekke selskaper som vist i figur 1.

3.4.1 Eiere

I henhold til aksjonærregisteret har Østfold Energi AS følgende eiere per 31.12.2022:

- Viken fylkeskommune (45%)
- Sarpsborg kommune (15,23%)
- Indre Østfold kommune (10,74%)
- Moss kommune (7,96%)
- Halden kommune (7,67%)
- Fredrikstad kommune (5,66%)
- Våler kommune (1,52%)
- Marker kommune (1,49%)
- Skiptvedt kommune (1,49%)
- Aremark kommune (1,45%)
- Aurskog-Høland kommune (1,44%)
- Rakkestad kommune (0,14%)
- Råde kommune (0,13%)
- Hvaler kommune (0,08%)

3.4.2 Organisasjon og ledelse

Selskapet har 58 ansatte fordelt på Lærdal, Rakkestad og hovedkontoret i Sarpsborg.

Østfold Energi produserer og utvikler vannkraft, vindkraft, solkraft og fjernvarme.

Vannkraftområdet består av to avdelinger: Produksjon og Marked. Produksjon har ansvar for alle vannkraftverkene Østfold Energi driver selv. Marked har ansvar for salg av kraft og oppfølging av deleide kraftselskaper (inkludert vindkraft).

Fjernvarme er organisert som et eget forretningsområde med både produksjon og salg.

Underlagt administrerende direktør har Østfold Energi AS en stab med tre avdelinger:

- økonomi, finans og risiko
- HR og samfunn
- strategi og forretningsutvikling

³ Østfold Energis forgjenger, Østfold Kraftforsyning, ble stiftet av fylkeskommunen i 1974.

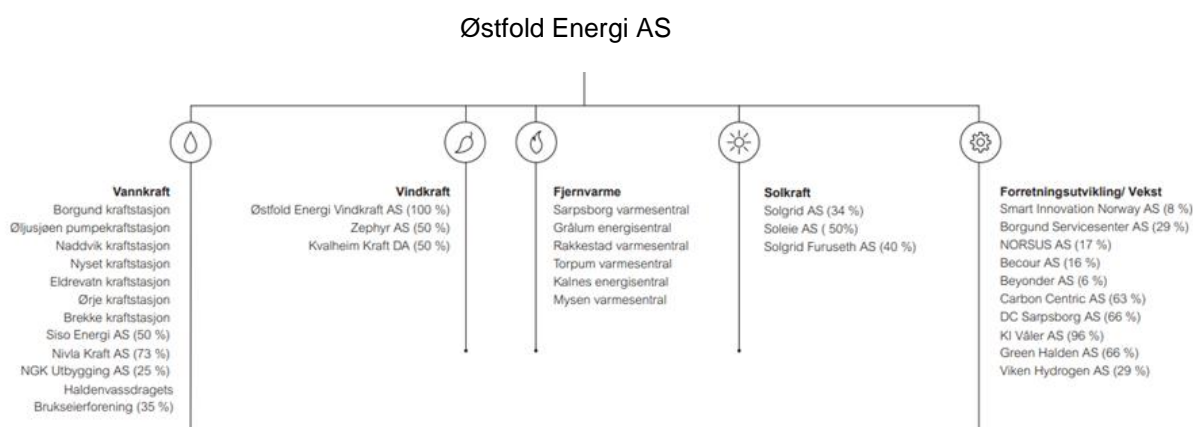
3.4.3 Utvalgte økonomiske hovedtall⁴

TABELL 1 UTVALGTE ØKONOMISKE HOVEDTALL FOR REGNSKAPSÅRENE 2019 - 2022

		2022	2021	2020	2019
Driftsinntekter	mill.kr	2632	1100	334	658
Driftsresultat	mill.kr	2018	728	74	380
Årsresultat	mill.kr	595	292	84	191
Totalkapital	mill.kr	5831	4659	4230	4509
Egenkapital	mill.kr	2655	2315	2174	2233
Utbytte til eierne	mill.kr	190 ⁵	87	145	130

For regnskapsåret 2022 utbetaler Østfold Energi AS 387 millioner kroner i utbytte til eierne. Fredrikstad kommunes andel er omlag 21,9 millioner kr.

3.4.4 Østfold Energi AS – eierskap i andre selskap



FIGUR 1 OVERSIKT OVER KONSERNET ØSTFOLD ENERGI AS' EIERSKAP I ANDRE SELSKAP⁶

⁴ Års- og bærekraftsrapport 2022, s. 8, (https://www.ostfoldenergi.no/wp-content/uploads/2023/03/OstfoldEnergi_Ars-og-baerekraftsrapport_2022-1.pdf), 27.04.2023

⁵ Dette er utbytte til eierne utbetalt i 2022

⁶ Års- og bærekraftsrapport 2022, s.12

4 Kommunens eierskap i Østfold Energi AS

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) § 2-1 skal de som stifter et aksjeselskap opprette et stiftelsesdokument, som skal inneholde selskapets vedtekter. Vedtektene, jf. lovens § 2-2, skal 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.

Generalforsamling – representasjon og vedtak

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

Når en kommune er aksjeeier, må kommunestyret delegerer 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, jf. lovens § 5-9. Innkallingen skal være skriftlig og angi tid og sted for møtet og sakliste. I henhold til lovens § 5-10 skal innkalling til generalforsamling sendes senest en uke før møtet avholdes, om ikke vedtektene setter en lengre frist, jf. § 5-10.

Generalforsamlingen skal velge en møteleder, jf. § 5-12, som skal sørge for at det føres protokoll for generalforsamlingen, jf. § 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.

Styre – sammensetning og funksjon

Aksjonærvalgte medlemmer av aksjeselskapets styre velges av generalforsamlingen, jf. lovens § 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. I henhold til § 6-4 skal ansattevalgte styremedlemmer velges av og blant de ansatte.

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, tilrå KS' anbefaling 14 å oppnevne numeriske varamedlemmer. Dette begrunner KS med at numeriske varamedlemmer sikrer kontinuitet og kompetanse i styret.

KS' anbefaling 10 anbefaler at bruk av valgkomité ved styreoppnevnelser fastsettes i vedtekter/selskapsavtale for kommunalt eide selskaper.

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.

KS' anbefaling 11 sier at eierorganet bør sørge for balansert kjønnsrepresentasjon i styret. Reglene i aksjeloven § 20-6 om representasjon av begge kjønn i styret gjelder tilsvarende for aksjeselskap hvor kommuner og fylkeskommuner til sammen eier minst to tredeler av aksjene i selskapet. Dette følger av kommuneloven § 21-1. Av § 20-6 (1) følger det at dersom styret har seks til åtte medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst tre.

For å unngå rolleblanding og dobbeltroller i konsernforhold, gir KS' i sin anbefaling nr. 13 uttrykk for styremedlemmer i morselskapet som hovedregel ikke bør sitte i styrene i datterselskaper.

Åpenhet rundt hvilke roller lokalpolitikere har er blant annet viktig for å unngå mistanke om rolleblanding. Alle som påtar seg styreverv og som sitter i ledelsen for kommunale eller fylkeskommunale foretak og selskaper bør registreres i KS styrevervregister, jf. KS anbefaling nr. 17.

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

For å bidra til etisk forsvarlig drift av kommunalt eide selskap anbefaler KS at eierkommunene sørger for at selskapsstyrene utarbeider og jevnlig reviderer etiske retningslinjer for selskapets drift (KS anbefaling 19). En viktig side ved etisk forsvarlig drift innebærer å gjøre vurderinger av habilitet. Dette gjelder selvfølgelig for selskapets styrende organer og daglig ledelse, men også for den enkelte ansatte i virksomheten. KS anbefaler derfor at selskapet etablerer rutiner for vurdering og håndtering av habilitet (KS anbefaling nr. 15).

Kommunens eierskapsmelding

I henhold til kommuneloven § 26 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 den tjenesteproduksjon som forvaltes av selskaper hvor kommunen har eierinteresser⁷. Kommunestyrets behandling av eierskapsmelding bidrar til å sikre innbyggere og offentlighet innsyn i kommunens eiersaker.

KS' anbefaling 4 anbefaler at det årlig legges frem eierskapsmelding eller rapport om selskapene for kommunestyret.

Eierstrategi

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 overvåkning 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 6 anbefaler at det jevnlig gjennomføres eiermøter for å bidra til god kunnskap om og dialog

⁷ Prop 46L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner.

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

Vedtektene⁸ til Østfold Energi AS har følgende innhold:

§ 1 Selskapets navn

Selskapets navn er Østfold Energi AS

§ 2 Selskapets forretningskontor

Selskapet skal ha forretningskontor i Sarpsborg

§ 3 Selskapets formål

Selskapets formål er angitt å være produksjon, kjøp, salg, samt distribusjon av ulike energiformer. Selskapet skal bygge, eie og drive anlegg i den forbindelse. I tillegg til dette skal selskapet utvikle annen lønnsom forretningsvirksomhet basert på selskapets ressurser og kompetanse. I dette ligger det også at selskapet skal delta i relevant forskning, utvikling og innovasjon. Det inngår også i selskapets formål å delta i andre selskap som fremmer de forannevnte formål.

§ 4 Selskapets aksjekapital

Selskapets aksjekapital er på 70 000 000 NOK, fordelt på 70 000 aksjer, hver pålydende 1 000 NOK.

§ 5 Omsetning av aksjer

Vedtektene til selskapet regulerer at bare kommuner i Østfold, slik strukturen var 31.12.2016, sammenslåtte kommuner hvor minst én slik kommune inngår, Østfold fylkeskommune, eller sammenslåtte fylkeskommuner hvor Østfold fylkeskommune inngår, eller Østfold Energi AS, kan være aksjonærer i selskapet. Overdragelse av aksjer kan bare skje til disse aksjonærene. En slik overdragelse skal godkjennes av styret.

§ 6 Selskapets styre

Styrets vedtekter bestemmer at styret skal ha 7 styremedlemmer.

§ 7 Firma/signatur

Vedtektene angir at selskapets firma tegnes av styrets leder eller av to styremedlemmer, i begge tilfeller i fellesskap med administrerende direktør.

§ 8 Generalforsamlingen

Den ordinære generalforsamling skal behandle og godkjenne årsregnskap og årsberetning, samt avgjøre eventuell utdeling av utbytte. Generalforsamlingen skal også velge valgkomité som forbereder valg av styre for generalforsamlingen. I tillegg til dette skal generalforsamlingen fatte beslutninger i andre saker som etter lover eller vedtekter hører inn under generalforsamlingens myndighetsområde. Vedtektene bestemmer at en aksjonær kun kan la seg representere av én fullmektig.

§ 9 Aksjeloven

Denne paragrafen viser til at dersom vedtektene ikke bestemmer annet, gjelder den til enhver tid gjeldende aksjelovgivning. I denne paragrafen er det også nedfelt at endring av vedtektene krever tilslutning

⁸ www.ostfoldenergi.no/wp-content/uploads/2019/02/Vedtekter-for-%C3%98stfold-Energi-AS-.pdf,
22.08.2022

fra mer enn $\frac{3}{4}$ av den aksjekapital som er representert i generalforsamlingen.

Ordføreren har opplyst at vurdering av vedtekter skjer når selskapets styre innkaller til generalforsamling hvor det er forslag til endring av vedtekter. Vedtektene ble sist endret i ekstraordinær generalforsamling 18.9.2017 uten at Fredrikstad kommune hadde innsigelser.

4.2.2 Generalforsamling – representasjon og vedtak

Generalforsamlingen er selskapets øverste organ, og det er i generalforsamlingen eierne utøver sin myndighet. Eierne fatter beslutninger og instruerer selskapet i generalforsamling, jf. aksjelovens bestemmelser. Det holdes vanligvis generalsamling i selskapet en gang i året, vanligvis i mai. Selskapets siste ordinære generalforsamling ble avholdt 23. mai 2023.

I henhold til Fredrikstad kommunes delegasjonsreglement pkt. 7 «Ordførers myndighet» og kommunens Eierskapsmelding 2022 – 2025 er det ordfører som representerer kommunen i generalforsamlinger som kommunen har eierandeler i.

Ifølge selskapets vedtekter punkt 8 skal den ordinære generalforsamling behandle og avgjøre følgende:

1. Godkjenning av årsregnskap og årsberetning, herunder utdeling av utbytte.
2. Valg av valgkomité som forbereder valg av styre for generalforsamlingen.
3. Andre saker som etter lov eller vedtekter hører inn under generalforsamlingen.

Innkallingene til generalforsamlingene til Østfold Energi AS er skriftlige og angir saker som skal opp til behandling, samt tid og sted for møtet. Innkallingen til ordinær generalforsamling 2023 ble sendt ut 25. april 2023.

Sakslisten fra denne generalforsamlingen så ut som følger:

Sak 1: Valg av møteleder

Sak 2: Valg av to representanter til å undertegne protokollen sammen med møteleder.

Sak 3: Styrets beretning for driftsåret 1. januar til 31. desember 2022

Sak 4: Fastsettelse av resultatregnskap og balanse, samt anvendelse av resultat iht. fastsatt balanse 31. desember 2022

Sak 5: Fastsettelse av revisors godtgjørelse for 2022

Sak 6: Valg av medlemmer til valgkomiteen i Østfold Energi AS

Sak 7: Fastsettelse av godtgjørelse til styrets medlemmer

Saksdokumenter og selskapets årsrapport for 2022 fulgte innkallingen som vedlegg.

Det ble foretatt valg av styre under selskapets generalforsamling i 2022. Styremedlemmene velges for 2 år av gangen. Generalforsamlingen skal således foreta valg av styre i 2024.

Revisjonen har kontrollert protokollen fra generalforsamlingen 23. mai 2023. Protokollen gjengir vedtakene i sakene som var oppe til behandling. Blant annet inneholder protokollen vedtakene knyttet til årsregnskap og årsberetning, herunder disponering av resultatet og utdeling av utbytte. Protokollen er signert og datert av møteleder og to valgte representanter.

Ordføreren peker på at Fredrikstad kommune er en liten aksjonær i selskapet med 5,66% eierandel. Kommunen har dermed liten påvirkningskraft alene, men opplever at styret, administrasjonen og øvrige aksjonærer har betydelig fokus på å fremme god selskapsstyring gjennom åpen dialog. Selskapets styre innkaller til generalforsamling på vårparten, etterfulgt av et eiermøte for alle aksjonærene. Det avholdes også normalt et eiermøte på høsten. Alle eierbeslutninger fattes på generalforsamlinger.

4.2.3 Styre – sammensetning og funksjon

Østfold Energi AS skal i henhold til vedtektenes § 8 og aksjonæravtalens pkt. 5 ha en valgkomité. Det er eierne som oppnevner og velger en valgkomité som skal forberede styrevalget. Størrelsen på styret og valg til styret fremgår av aksjonæravtalen, som inneholder valgkomiteens mandat, samt i en egen instruks for valgkomiteen som er vedtatt av generalforsamlingen. Denne instruksen for valgkomiteen i Østfold Energi AS ble vedtatt i ekstraordinær generalforsamling 18. september 2017. Selskapets generalforsamling, avholdt 23. mai 2023, gjennomførte valg av medlemmer til valgkomiteen fram til generalforsamlingen i 2024.

Valgkomitéens oppgaver innebærer å avgir innstilling til generalforsamlingen om valg av styrets aksjonærvalgte medlemmer, herunder leder og varamedlemmer, samt å legge frem forslag størrelsen på styrets godtgjørelse.⁹ Det ligger også til valgkomiteen, før den avgir sin innstilling, på en hensiktsmessig måte å rådføre seg med styrets leder, administrerende direktør og representanter for aksjonærene.

Av valgkomiteens instruks fremgår det at valgkomiteen, ved avgivelse av sin innstilling til styresammensetning, blant annet skal legge vekt på følgende:

- Styrets sammensetning bør gjenspeile selskapets behov for kompetanse, kapasitet og balanserte beslutninger.
- I og med at selskapet har et revisjonsutvalg bør minst ett av styremedlemmene ha relevant regnskaps- eller revisorfaglig kompetanse og samtidig være uavhengig av virksomheten.
- Styret bør sammensettes slik at det kan handle uavhengig av særinteresser.
- Styret bør ha en fornuftig kjønns- og alderssammensetning.
- Styret bør sammensettes slik at det kan fungere godt som et kollegialt organ.
- Valgkomiteen bør begrunne sin innstilling og for øvrig så langt det passer følge kravene i Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse (NUES).

I henhold til samme instruks skal valgkomiteen, før den avgir sin innstilling, evaluere styrets virksomhet, kompetanse og sammensetning. Denne evalueringen skal skje på basis av styrets egen evalueringsrapport. Styret velges i generalforsamling, jf. selskapets vedtekter 8.

Etter generalforsamlingen i 2022 består styret av tre kvinner og fire menn. Kvinneandelen i selskapets styre er på ca. 43 %.

Det er utarbeidet en styreinstruks for styret i Østfold Energi AS. Denne ble vedtatt av selskapets styre 26. april 2021. Denne styreinstruksen trekker opp retningslinjene for styrets arbeid blant annet ved å redegjøre for hva som er styrets ansvar og oppgaver. Instruksen inneholder blant annet bestemmelser om saksbehandlingen i styret. I tillegg til dette er det utarbeidet bestemmelser knyttet til uavhengighet og habilitet, samt retningslinjer vedrørende taushetsplikt og sikkerhet.

I tillegg til de bestemmelsene som allerede er nevnt inneholder styreinstruksen bestemmelser som legger

⁹ Instruks for valgkomiteen i Østfold Energi AS

rammene for daglig leders virke. Til dette siste er det for eksempel bestemt at daglig leder skal rapportere til styret om selskapets virksomhet, stilling og resultatutvikling. Dette skal skje minst hver tredje måned.

Revisjonens kontroll av styreprotokoller for perioden 16. juni 2021 – 28. april 2023 viser at daglig leder rapporterer på virksomhetens status i alle styremøter. Kontrollen av disse styreprotokollene viser også at styret behandler og vedtar en aktivitetsplan for sitt arbeid. Undersøkelsen viser at styrets aktivitetsplan for 2023 ble behandlet i sak 22/44.

Revisjonens kontroll har også vist at styremedlemmene i Østfold Energi AS ikke er valgt som styremedlemmer i datterselskap.

Revisjonens kontroll av Styrevervregisteret viser at selskapets styremedlemmer er innført i dette registeret.

Fredrikstad kommune, ved ordføreren, har opplyst at det som liten aksjonær er det ikke naturlig å foreta en egen styreevaluering utover å vurdere om selskapets styre evner å ivareta god selskapsstyring og lytte til øvrige aksjonærenes betraktninger. Valgkomiteens innstilling og begrunnelse vil veie tungt ved styrevalg. Det er forventet at styret er sammensatt med god kompetanse innen selskapsstyring og eieroppfølging. Erfaring, kompetanse og integritet til å ivareta styrevervet veier tungt i vurderingen.

4.2.4 Etske retningslinjer – habilitet og samfunnsansvar

Østfold Energi AS har utarbeidet etiske retningslinjer, sist oppdatert 01.02.2021. Disse inneholder generelle retningslinjer for aktsomhet og adferd som gjelder for alle i selskapet og dreier seg i vid forstand om holdninger, motivasjon og bedriftskultur. Mer konkret omhandler de etiske retningslinjene temaer som:

- Habilitet
- Taushetsplikt
- Arbeidsmiljø
- Lojalitet
- Forholdet til kunder
- Forholdet til leverandører og andre forbindelser

Det er først og fremst gjennom presentasjon av virksomheten gjennom årsberetning og presentasjon av virksomheten på generalforsamlinger og eiermøter at eier gjør seg kjent med hvordan selskapet ivaretar sitt samfunnsansvar. På generalforsamlingen blir blant annet selskapets årlige bærekraftsrapport presentert.

Selskapet viser til at de har utarbeidet prosedyrer, prinsipper etc. innenfor følgende områder:

- Misligheter og korrupsjon: Behandlet i bærekraftsrapporten og etiske retningslinjer.
- Anskaffelser: behandlet i prinsipper for innkjøp - innkjøpsprosessen i Østfold Energi AS, innkjøpshåndbok i Østfold Energi AS.
- Planer og systemer for HMS: behandlet i prinsipper for HMS i Østfold Energi AS, i tillegg finnes det flere håndbøker, instruksjoner mv.
- Miljøansvar: behandlet i Prinsipper for miljøansvar i Østfold Energi AS.
- Likestilling: behandlet i bærekraftsrapporten, prinsipper for HR i Østfold Energi AS og etiske ret-

ningslinjer. I tillegg til dette har selskapet utarbeidet en egen likestillingsredegjørelse som en separat rapport som ligger på selskapets hjemmeside. Østfold Energi redegjør for selskapets arbeid for likestilling og mot diskriminering.

4.2.5 Kommunens eierskapsmelding

Bystyret i Fredrikstad behandlet kommunens eierskapsmelding i sak 80/22, 16. juni 2022. Bystyret fattet følgende vedtak:

1. Eierskapsmelding 2022–2025 for Fredrikstad kommune vedtas, jf. vedlegg 1. med følgende tillegg kapittel 2.1 punkt 6. Styret – sammensetning, rolle og ansvar:

Særlige krav om styreerfaring må stilles til styreledere. For å bidra til et skille mellom kommunens politiske arbeid og virksomheten i selskapene bør styreledere normalt ikke velges blant bystyrets faste medlemmer.

Fullstendig tekst i dokumentet etter vedtak blir som følger:

6. Styret – sammensetning, rolle og ansvar

Styret skal forvalte selskapet på vegne av Fredrikstad kommune som eier. Styret skal ha kjønnsbalanse, og relevant kompetanse, kapasitet og faglig bredde, ut fra selskapets egenart og formålet med eierskapet. Særlige krav om styreerfaring må stilles til styreledere. For å bidra til et skille mellom kommunens politiske arbeid og virksomheten i selskapene bør styreledere normalt ikke velges blant bystyrets faste medlemmer.

2. Eierskapsmeldingen skal rulleres senest et år inn i ny valgperiode. I forkant av dette skal bystyret avholde folkevalgtopplæring om eierskap.
3. Kommunedirektøren tilrettelegger for at selskaper og foretak som Fredrikstad kommune er eier av får presentere seg for et folkevalgt organ. Hvert selskap bør gis mulighet til å holde minst en orientering for et folkevalgt organ løpet av hver valgperiode.

Innledningsvis beskriver eierskapsmeldingen at hovedformålet med dette dokumentet er å sikre et profesjonelt og aktivt eierskap, som sørger for god oppfølging og styring av kommunens selskaper og foretak. Eierskapsmeldingen skal bidra til god politisk styring og kontroll, samt gi rammene for hvordan kommunen skal utøve sitt eierskap.

Fredrikstad kommunes eierskapsmelding er delt inn i tre hovedkapitler:

- Eierstyring i Fredrikstad kommune
- Fredrikstad kommunes forvaltning av eierskap
- Fredrikstad kommunes eierportefølje og eierstrategier

Eierstyring i Fredrikstad kommune

Fredrikstad kommunes eierstyring er nedfelt i 10 førende prinsipper:

1. Formål og eierstrategier

Fredrikstad kommune skal utarbeide klare formål for eierskapet i selskapene, gjennom selskapsvis eierstrategier. Styret er ansvarlig for realisering av disse formålene.

2. Samfunnsansvar

Fredrikstad kommunes eierskap skal fremme samfunnsansvarlig forretningsdrift og bærekraftig samfunnsutvikling, både sosialt, økonomisk og miljømessig.

3. Etske prinsipper

Eierstyring og styrearbeid på vegne av Fredrikstad kommune skal være i tråd med kommunens gjeldende etiske prinsipper.

4. Åpenhet

Det skal være åpenhet knyttet til eierskapet, selskapenes virksomhet og styrehonorarer, basert på prinsippet om meroffentlighet.

5. Moderate godtgjørelser

Godtgjørelser skal ikke være lønnsledende, og hensynta både moderasjon og bærekraftig verdiskaping for eierne.

6. Styret – sammensetning, rolle og ansvar

Styret skal forvalte selskapet på vegne av Fredrikstad kommune som eier. Styret skal ha kjønnsbalanse, og relevant kompetanse, kapasitet og faglig bredde, ut fra selskapets egenart og formålet med eierskapet.

7. Internkontroll og risikostyring

Styret skal påse at selskapet har god internkontroll og hensiktsmessige systemer for risikostyring, som står i forhold til selskapets karakter.

8. Formell eierstyring og styringsdokumenter

Eierne fremmer sine interesser og utøver sin myndighet overfor selskapene gjennom eierorganene. Kommunen skal som hovedregel være representert ved ordfører.

9. Resultatmål, utbytte og avkastning

Forventninger til resultater, forutsigbar avkastning og utbytte, og økonomistyring, skal være en sentral del av eierstyringsdialogen med selskapene.

10. Formålstjenlig selskapsetablering og kapitalstruktur

Fredrikstad kommunes valg om å etablere nye selskaper, herunder valg av selskapsform, skal baseres på en analyse av kommunens mål for virksomheten og behovet for styring. Kapitalstrukturen i selskapet skal være tilpasset formålet med eierskapet og selskapets kortsiktige og langsiktige behov.

Fredrikstad kommunes forvaltning av eierskap

Eierskapsmeldingen gir omfattende føringer for hvordan Fredrikstad kommune skal forvalte i sine eierskap. Det stadfestes at eierstyringen og eierskapspolitikken i Fredrikstad kommune skal forankres politisk. Det er eierskapsmeldingen, som vedtas av bystyret, som legger de overordnede rammene for eierstyringen.

Eierskapsmeldingen fastslår også eierstrategier for de enkelte selskapene, med beskrivelse av formålet med kommunens eierskap, eierandel i selskapet, samt strategisk retning for utvikling av eierskapet. Eierstrategien for Østfold Energi AS beskrives i kapittel 4.2.6.

I eierskapsmeldingen presiseres det at Fredrikstad kommunes formelle eierstyring finner sted i det enkelte selskapets generalforsamling eller lignende, ved at kommunen benytter sin eierposisjon. Det utøves også eierstyring ved valg av styremedlemmer i det enkelte selskap, og gjennom eierstrategiene.

Kontroll og oppfølging av eierstrategiene og prinsippene for eierstyring er tillagt ordføreren, formannskapet og bystyret. Administrativ oppfølging er tillagt kommunedirektøren.

Det fremkommer i eierskapsmelding at løpende eierskapsforvaltning innebærer regelmessig og formalisert kontakt mellom kommunen og selskapene/foretakene, gjennom eiermøter/dialogmøter.

Bystyret, formannskapet, ordfører og kommunedirektør er gitt ulike roller i forvaltningen av kommunens ulike eierskap. Det er bystyret som skal vedta kommunens eierpolitikk og eierstrategier for selskap og foretak. Bystyret skal også behandle årsregnskap, årsberetning og overordnet rapportering om selskapene. Formannskapet rolle er å innstille til bystyret i saker som omhandler kommunens eierskap. De er også eierskapsutvalg, som kan få veiledende og rådførende presentasjoner fra og om de ulike selskapene og foretakene, og kontrollere at disse driver sin virksomhet på en måte som understøtter deres formål, samt kommunens mål med eierskapet.

Ordfører er kommunens formelle representant i forhold til det enkelte selskap. Dette innebærer at ordfører representerer kommunen i alle generalforsamlinger, årsmøter og tilsvarende. Ordfører er også, gjennom kommunens reglement for delegering og innstilling gitt myndighet til å oppnevne kommunens representanter i heleide eller deleide aksjeselskaper. Ordfører har forklart at denne formuleringen må tolkes i lys av de ulike eierandeler Fredrikstad kommune har i hvert enkelt selskap. Hun understreket at i forhold til Østfold Energi AS har ordfører anledning til å foreslå kandidater til styret, overfor valgkomiteen. Hun oppnevner ingen. Annerledes er det i aksjeselskap hvor Fredrikstad kommune er eneste eier og hvor ordføreren er generalforsamling. I slike tilfeller velger hun styret i kraft av å være generalforsamling. Ordføreren fortalte også at det velges valgkomiteer til flere og flere av selskapene Fredrikstad kommune har eierinteresser i. I selskaper med valgkomiteer vil ordføreren fullmakt innebære å foreslå styrekandidater for valgkomiteen. Dette vil gjelde uavhengig av selskapsform, det være seg IKS eller aksjeselskap. Det vil også være uavhengig av kommunens eierandel.

Kommunedirektøren har på sin side som oppgave å bistå ordfører med den løpende oppfølgingen av selskapene, samt med forberedelser til møter i eierorganene og eiermøter/dialogmøter. Kommunedirektøren skal også bistå i utarbeidelse av forslag til eierstrategier til behandling i bystyret, iverksetting av bystyrets vedtatte eierpolitikk, samt utarbeidelse og oppfølging av rutiner for løpende eieroppfølging, herunder ledelsesdialog med selskapene, rutiner for styrevalg mv. Ordføreren ga uttrykk for at formuleringen om at kommunedirektøren skal iverksette bystyrets vedtatte eierskapspolitikk kan misforstås. Iverksetting av bystyrets vedtatte eierskapspolitikk ligger primært til ordfører, i kraft av å være eierrepresentant i de selskapene kommunen har eierandeler i. I noen saker vil også kommunedirektøren følge opp og iverksette bystyrevedtak relatert til eierskap, i form av eksempelvis salgsprosesser og annet.

4.2.6 Eierstrategi

Fredrikstad kommune beskriver i sin eierskapsmelding at hovedmålet med eierskapet i Østfold Energi AS er å oppnå utbytte gjennom selskapets overskudd. Samtidig skal eierskapet sikre offentlig kontroll av fornybare kraftressurser. Det vises også til at gjennom dette eierskapet bidrar Fredrikstad kommune til innovasjon og utvikling innenfor fornybar energi som vann, vind, sol og bioenergi. Ordføreren opplyser at det ikke er gitt direkte føringer Fredrikstad kommune til selskapet. Det påpekes at det ikke vil være riktig om kommunen gikk for tett inn i den daglige driften i konsernet.

Stortinget har i 2022 vedtatt avvikling av Viken fylkeskommune. På spørsmål fra revisjonen om hva som vil skje med fordelingen av aksjer i Østfold Energi AS når Viken fylkeskommune opphører og Østfold kommune pånytt blir fylkeskommune fra 01.01.2024, svarte ordføreren at dette per i dag ikke er en sak. Det er foreløpig ingen som har problematisert dette på noe vis. Skulle det skje så vil selskapets generalforsamling være det rette fora for slike diskusjoner og eventuelle beslutninger.

4.2.7 Rapportering og eiermøter

I Fredrikstad kommunes eierskapsmelding beskrives det i kapittel 3.6.1 «Eiermøter og eierstyringsdialog» at Fredrikstad kommunens eierportefølje skal forvaltes gjennom god eierstyring. Dette innebærer blant annet at det skal avholdes jevnlig eiermøter med det enkelte selskap. Hvor ofte, hvem som skal delta og innholdet i disse møtene skal tilpasses det enkelte selskap. Det presiseres at eiermøtene er en uformell dialogarena, der det ikke skal treffes vedtak. Eierskapsmeldingen sier også at det heller ikke bør legges føringer eller gis signaler i eiermøtene som griper inn i styrets myndighetsområde. Det sies også at eiermøtene er uforpliktende for eierne og for selskapet. Ordfører har overfor revisjonen presisert at dette skal forstås dithen at eiermøtene ikke er vedtaksføre organ. Det fattes altså ikke bindende vedtak i eiermøtene.

Fredrikstad kommune legger opp til en aktiv oppfølging av selskapsvise eierstrategier gjennom eierstyringsdialogen. Denne dialogen bør omfatte forhold som kommunikasjon med selskapet, informasjonsbehov, forventet avkastning, kontantutbytte-forventninger, strategisk retning og kjernevirksomhet, mål, tvisteløsninger mellom eiere, styrerepresentasjon, styreobservatører m.m.

Eiernes forhold til Østfold Energi AS reguleres av utredningen «Eiermøtet som kommunikasjonsarena», behandlet av eiermøtet 29. april 2013. Denne utredningen bygger på aksjeloven, anbefalinger fra Norsk Utvalg for Eierstyring og Selskapsledelse og impulser fra statens eierskapspolitikk.

Eiermøtene er en kommunikasjonsarena mellom selskapet og eierne hvor eierne kan gi signaler til styret. Administrerende direktør påpeker at eiermøtet aldri forvalter selskapet, men fatter beslutninger om for eksempel endring i aksjonæravtale.

Revisjonen har fått opplyst av selskapet at det vanligvis er ledelsen i Østfold Energi AS som foreslår agendaen til møtene, men eierne kommer med innspill. Eiermøtene er et mer åpent og uformelt fora sammenlignet med generalforsamlingene. Det blir blant annet diskutert forhold rundt utbyttepolitikk – både i form av forventninger fra eierne, men også i forhold til selskapets/konsernets økonomiske status, aktuelle temaer og virksomhetsrapportering. Det blir ført referater/protokoller fra eiermøtene.

I eiermøtene deltar vanligvis ordfører og kommunedirektør/rådmann fra eierne, samt styreleder og administrerende direktør i selskapet. Hvem som bør delta i eiermøtene er regulert i aksjonæravtalen. Aksjonæravtalen i Østfold Energi AS regulerer forhold mellom aksjonærene og er ikke en del av selskapets avtaleverk. Den slår fast at selskapet bare kan eies av fylkeskommunen og kommuner i Østfold, eller sammenslåtte fylkeskommuner eller kommuner hvor disse inngår. Videre regulerer avtalen sammensetning av styret og gir regler for omsetting av aksjer, utbyttepolitikk og bestemmelser om endringer i avtalen.

I eiermøtene gir selskapet orienteringer om økonomi og marked, samt selskapets situasjon med hensyn til ulike utfordringer, rammebetingelser, framtidssutsikter og status på selskapets utviklingsarbeid. I tillegg behandles ulike anliggender eierne imellom, som for eksempel aksjonæravtale, eierstrategispørsmål, og andre relevante temaer.

Østfold Energi AS har børsnoterte obligasjonslån og rapporterer offentlig sine resultater to ganger per år, etter børsens regler. Det rapporteres ikke særskilt om de ulike forretningsområdene. Opplysninger om disse fremkommer som noter i års- og halvårsrapport. I tillegg presenteres resultatene i eiermøter og generalforsamling.

Det er ikke stilt eksplisitte krav til rapportering til andre selskap i konsernet enn Østfold Energi AS, men selskapet opplyser at de på eiermøtene i enkelttilfeller har gitt egne presentasjoner fra datterselskaper (eller deleide selskap) når dette har vært naturlig eller ønsket. Det forekommer at eier etterspør faktaopplysninger om selskapet, for eksempel ønske om en orientering fra selskapet i kommunestyret. Alle eiere får tilbud om dette.

Ordføreren har informert revisjonen om at bystyret har blitt informert om selskapets drift når man har hatt saker av prinsipiell karakter til behandling. Et eksempel på dette var da Fredrikstad kommune fikk aksjer i gave fra daværende Østfold fylkeskommune. Utover dette gis det årlig oppstilling til bystyret om kommunens deltakelse i ulike generalforsamlinger.

Følgende saker har vært fremmet for formannskap eller bystyre i perioden 2019 – 2023:

- Bystyret PS9/19 – Østfold fylkeskommunes eierskap i Østfold Energi AS
- Bystyret PS80/22 – Eierskapsmelding 2022-2025
- Formannskap PS211/19 – Avtale om overdragelse av aksjer i Østfold energi AS fra Østfold Fylkeskommune
- Formannskapet 21.11.2019 – Unntatt offentlighet – Orientering om Kommunens forretningsforvaltning – Eierskaps sak Østfold Energi AS (saksnr. 2009/15634 jp150/151).

Ordføreren har opplyst at når det gjelder rapportering om driften av det enkelte selskap kommunen har eierandeler i så utarbeides det årlig en samesak til politisk behandling i bystyret som oppsummerer årsrapporter for aksjeselskaper (AS) og interkommunale selskaper (IKS) kommunen eier alene, eller sammen med andre kommuner. Det har ikke vært praksis at årsrapporter og årsregnskap fra de enkelte selskapene har vært lagt frem for bystyret til konkret behandling. Sist gang en slik samlet sak vedrørende eierstyring var til behandling i bystyret var i sak 163/22, 8. desember 2022.

4.3 Vurderinger

4.3.1 Vedtekter

Revisjonens kontroll viser at selskapet har vedtekter som tilfredsstillende kravene til innhold i aksjeloven, herunder foretaksnavn, virksomhet (formål), aksjekapitalens størrelse og aksjenes pålydende beløp. Revisjonen registrerer at selskapets vedtekter stiller krav om at generalforsamlingen skal velge valgkomite og anser at dette er en oppfølging av KS' anbefaling nr. 10. Revisjonen registrerer også at vedtektene er revidert i 2017 og anser dette som en oppfølging av KS' anbefaling nr. 5, som sier at selskapets styringsdokumenter bør revideres jevnlig.

4.3.2 Generalforsamling – representasjon og vedtak i eierorganet

Revisjonens kontroll har vist at selskapets ordinære generalforsamling i 2023 ble avholdt i henhold til aksjelovens bestemmelser. Generalforsamlingen er avholdt innen seks måneder etter utgangen av foregående regnskapsår i tråd med aksjelovens bestemmelser. Generalforsamlingen har behandlet de saker som aksjelovens § 5-5 stiller krav om, herunder godkjenning av årsregnskap og årsberetning. I og med at det er ordføreren i Fredrikstad kommune som møtte som eierrepresentant for kommunen anser revisjonen at KS sin anbefaling om å oppnevne sentrale folkevalgte som eierrepresentanter er fulgt opp.

4.3.3 Styre – sammensetning og funksjon

Revisjonens kontroll viser at styret velges av generalforsamlingen. Styrets varamedlemmer er oppnevnt numerisk og med dette er KS sin anbefaling om å oppnevne numeriske varamedlemmer ivaretatt av selskapet.

Kontrollen viser også at det brukes valgkomite ved styreoppnevnelser i Østfold Energi AS. Dette er hjemlet i selskapets vedtekter § 8. Med denne praksisen så er også KS' anbefaling nr. 10, som nettopp anbefaler bruk av valgkomite for kommunalt eide selskaper også fulgt opp.

Revisjonen vurderer at styret, hver for seg og samlet, innehar bred og relevant kompetanse og erfaring. Dette innebærer etter revisjonens syn at viktige kompetanseområder som økonomi, organisasjon og ledelse, juridiske kompetanse og offentlig forvaltning er hensyntatt på hensiktsmessig vis. Med styrets sammensetning per i dag anser revisjon at KS' anbefaling 9 om at eierorganet må sørge for god sammensetning og kompetanse i styret er fulgt opp. Revisjonen anser også at styrets sammensetning sikrer at styret har den nødvendige kompetanse for å nå selskapets mål, jf. KS' anbefaling nr. 12.

Revisjonens kontroll viser at styrets kvinneandel per i dag er på ca. 43 prosent. Tre av syv styremedlemmer er kvinner. Dette vurderer revisjonen som positivt, særlig sett i lys av at statistikk for rolleinnehavere i næringslivet viser at andelen kvinner er på 19-20 prosent i 2021-2022¹⁰. Revisjonen anser med dette at kravene i aksjelovens § 20-6 og KS' anbefaling om balansert kjønnsrepresentasjon i styret er fulgt opp.

Revisjonens kontroll har vist at styremedlemmene i Østfold Energi AS ikke er valgt som styremedlemmer i datterselskap. Dette vurderer revisjonen som positivt og i tråd med KS sin anbefaling om at som hovedregel bør styremedlemmer i morselskapet ikke sitte i styrene i datterselskaper, for å unngå rolleblending og dobbeltroller i konsernforhold.

¹⁰ <https://www.ssb.no/virksomheter-foretak-og-regnskap/eierskap-og-roller/statistikk/styre-og-leiing-i-aksjeselskap/artikler/andelen-kvinner-i-styre-og-ledelse-okker-sakte>, 20.07.2023

Det er et eieransvar å sikre at styret har den nødvendige kompetanse for å nå selskapets mål. Revisjonen er opplyst om at det ble gjennomført opplæring av styrets nye medlemmer 19. august 2022. Revisjonen anser derfor at KS sin anbefaling på dette området er fulgt opp.

Revisjonen registrerer at styret gjennomfører egnevalueringer av sitt arbeid. Den siste egnevalueringen ble behandlet i styret i sak 23/08, 6. februar 2023.

Revisjonen vurderer det som positivt at selskapets styreinstruks er revidert så sent som 26. april 2021. Det er revisjonens oppfatning at styreinstruksen slik den nå foreligger fremstår som et hensiktsmessig verktøy for styrets arbeid.

Kontrollen av styreprotokollene viser også at styret behandler og vedtar en aktivitetsplan for sitt arbeid. Undersøkelsen viser at styrets aktivitetsplan for 2023 ble behandlet i sak 22/44. Dette vurderer revisjonen som en oppfølging av KS anbefaling nr. 12 som sier at styret bør fastsette "en årlig plan, herunder møteplan, for sitt arbeid med vekt på mål, strategi og gjennomføring".

Revisjonens kontroll har vist at selskapet og dets styremedlemmer er registrert i styrevervregisteret. Dette vurderer revisjonen som viktig. Åpenhet rundt hvem det er som fyller rollene som styremedlemmer i offentlig eide selskap er etter revisjonens syn viktig for å unngå mistanke om rolleblanding. Kommunalt eide selskaper bør vedta å slutte seg til styrevervregisteret, som så innhenter opplysninger automatisk fra Brønnøysundregisteret. KS' anbefaling 17 anbefaler å registrere styreverv i KS' styrevervregister.

Revisjonens kontroll har også vist at styremedlemmene i Østfold Energi AS ikke er valgt som styremedlemmer i datterselskap. Dette vurderer revisjonen som positivt.

4.3.4 Etske retningslinjer – habilitet og samfunnsansvar

Revisjonens kontroll har vist at Østfold Energi AS har utarbeidet etiske retningslinjer. De etiske retningslinjene drøfter temaer som habilitet og taushetsplikt, men også forholdet til kunder og leverandører. I tillegg til de etiske retningslinjene har selskapet utarbeidet prosedyrer og prinsipper knyttet til hvordan man skal motarbeide misligheter og korrupsjon. Selskapet har også hatt fokus på anskaffelsesprosessen ved at det er utarbeidet innkjøpshåndbok for Østfold Energi AS. Revisjonen registrerer også at selskapet har hatt et sterkt fokus på HMS-arbeid, likestilling og ikke minst det miljøansvar en virksomhet som Østfold Energi AS forvalter. I sum vurderer revisjonen at de prosedyrer og retningslinjer som selskapet har utarbeidet og opererer i henhold til håndterer flere av de anbefalingene som KS har fremmet på en hensiktsmessig måte. Vi vil særlig peke på KS anbefalingen om å etablere rutiner for vurdering og håndtering av habilitet, samt KS' anbefaling 19 som peker på at selskapsstyrene bør utarbeide etiske retningslinjer for selskapets drift.

4.3.5 Kommunens eierskapsmelding

Revisjonens undersøkelser har vist at bystyret i Fredrikstad behandlet kommunens eierskapsmelding og eierstrategiene for de enkelte selskapene hvor kommunen har eierandeler i sak 80/22, 16. juni 2022. Med bakgrunn i dette anser revisjonen at Fredrikstad kommune har forholdt seg til kommunelovens § 26, som sier at kommunestyret selv minst én gang i valgperioden skal vedta en eierskapsmelding.

4.3.6 Eierstrategi

Revisjonen vurderer det som positivt at Fredrikstad kommune har vedtatt en eierstrategi for Østfold Energi AS. Dette skjedde i forbindelse med behandlingen av kommunens eierskapsmelding i sak 80/22, 16. juni 2022. Revisjonen legger blant annet vekt på at det er uttrykt en flersidig strategi bak kommunens eierskap hvor både finansielle motiver og samfunnspolitiske mål er trukket frem.

4.3.7 Rapportering og eiermøter

Det er revisjonens oppfatning at rapporteringen fra selskapet til Fredrikstad kommune som eier er god. Dette begrunnes i at det er etablert en praksis for at det avholdes to eiermøter per år, noe revisjonen vurderer er i tråd med KS' anbefaling om at det jevnlig bør gjennomføres eiermøter for å bidra til god kunnskap om og dialog med selskapet.

Revisjonen er av den oppfatning at en årlig sak vedrørende eierstyring, jf bystyresak 163/22, oppfyller eierskapsmeldingens krav om bystyret skal behandle årsregnskap, årsberetning og overordnet rapportering om selskapene.

4.4 Konklusjon

Basert på vurderingene konkluderer revisjonen med at Fredrikstad kommune utøver sitt eierskap i Østfold Energi AS i samsvar med aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring.

Revisjonen skal ifølge standard for eierskapskontroll gi anbefalinger når det er hensiktsmessig. Denne eierskapskontrollen gir etter våre vurderinger og konklusjon, ikke grunnlag for å gi anbefalinger.

5 Kilder

Lover, forskrifter, statlige veiledere

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), 2018.¹¹
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 forvaltningsaker (forvaltningsloven), 1967.
Lov om aksjeselskaper (aksjeloven), 1997.
Lov om allmennaksjeselskaper (allmennaksjeloven), 1997.
Brønnøysundregistrenenes Enhetsregister, Breg.no.
Forskrift om kontrollutvalg og revisjon, 2019.
Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften), 2016.

Forskningsrapporter, bransjeorganisasjoner mv.

Standard for eierskapskontroll (RSK 002), NKRF¹², 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.

Fredrikstad kommune

Egenerklæring fra eierrepresentant, datert 27.07.23
Eierskapsmelding 2022 – 2025
Reglement for delegering og innstilling
Bystyresak 52/22 Årsrapporter 2020 for aksjeselskaper (AS) og interkommunale selskaper (IKS) med 100 prosent offentlig eierskap

Østfold Energi AS

Aksjonærregister etter 01.01.2020	Styreprotokoller 2021 - 2023
Egenerklæring styret Østfold Energi AS, datert 13.06.2023	Vedtekter for Østfold Energi AS
Etiske retningslinjer	Protokoller fra generalforsamlinger 2021 – 2023
Evalueringsav styret og daglig leder 2021	Protokoller fra eiermøter 2021 – 2022
Instruks for valgkomite	Redegjørelse - Åpenhetsloven
Konsernstrategi 2022 – 2027	Østfold Energi AS – eierstyring og selskapsledelse
Om eiermøtet som kommunikasjonsarena	Års- og bærekraftsrapport 2022
Signert aksjonæravtale, datert 18.09.2017	
Styreinstruks for Østfold Energi AS, 26.04.2021	

¹¹ Det året loven opprinnelig ble vedtatt, gjengis.

¹² Norges Kommunerevisorforbund byttet 01.01.2022 navn til "NKRF – kontroll og revisjon i kommunene" med NKRF som kortnavn.

Vedlegg 1: Uttalelse fra selskapet

Kommunerevisjonen mottok per e-post 28.08.2023 følgende uttalelse til rapporten fra Østfold Energi AS v/ styreleder Ane Sofie Tømmerås:

Selskapets administrerende direktør og styreleder har gjennomgått rapporten «Østfold Energi AS: Eier- skapskontroll for Fredrikstad kommune, datert 17.08.23». Rapporten gir etter vår vurdering et rettv- sende bilde av de forhold som beskrives av selskapet og vi har intet å tillegge.



Østre Viken kommunerevisjon IKS

Råkollveien 103
1664 ROLVSØY

Deres referanse	Vår referanse	Klassering	Dato
	2023/13953-7-210148/2023-PALKLA	255	30.08.2023

Rapport fra eierskapskontroll av Østfold Energi AS - kommentarer fra eierrepresentant

Det vises til oversendelse av rapport for eierskapskontroll av Østfold Energi AS, den 18. august, for våre kommentarer.

Som eierrepresentant er jeg tilfreds med at revisjonen viser at kommunen utøver sitt eierskap i Østfold Energi AS i samsvar med aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring.

Jeg har ingen kommentarer til rapporten og vil fortsette å følge opp styringen av samtlige av våre selskaper i tråd med lovbestemmelser og god praksis.

Med hilsen

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur

Siri Martinsen
Ordfører

Kvalitet og styring

Besøksadresse: Nygaardsgt. 16, 1606 Fredrikstad
E-postadresse: postmottak@fredrikstad.kommune.no
Telefon: 69 30 60 00 Org.nr: 940039541

Postadresse: Postboks 1405, 1602 FREDRIKSTAD
Webadresse: www.fredrikstad.kommune.no
Tlf. saksbeh.: 69 36 79 03 Bankkonto: 5122 05 77000