



RAPPORT FRA EIERSKAPSKONTROLL
FREDRIKSTAD KOMMUNE
18.11.2022

Isegran Eiendom 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 revidert enhet	8
4	Kommunens eierskap i Isegran Eiendom AS	10
	4.1 Vurderingskriterier.....	10
	4.2 Datagrunnlag	14
	4.2.1 Kommunens eierskapsmelding	14
	4.2.2 Eierstrategi.....	17
	4.2.3 Rapportering og eiermøter.....	17
	4.2.4 Selskapets vedtekter.....	21
	4.2.5 Generalforsamling – representasjon og vedtak	22
	4.2.6 Styre – sammensetning og funksjon.....	22
	4.2.7 Etske retningslinjer – habilitet og samfunnsansvar	25
	4.3 Vurderinger	26
	4.4 Konklusjon og anbefalinger	28
5	Kilder	29
	Vedlegg: Høringsuttalelser til rapporten	30

1 Sammendrag

Innledning

Norske kommuner er ofte eiere av 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 eierstyring med selskapene som kommunen har eierinteresser i.

Kjernen i eierskapskontroll er å vurdere kommunens praksis for eierstyring opp mot lover, forskrifter og kommunale vedtak (bl.a. eierskapsmelding). Østre Viken kommunerevisjon IKS (ØVVKR) legger også til grunn *Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll* (2020) fra KS.¹ Vi har gjennomført kontrollen ved å innhente dokumentasjon fra selskapet ved styreleder og daglig leder. 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 Fredrikstad kommunes eierskap (100 %) i Isegran Eiendom AS med følgende problemstilling:

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

Funn

Kommunens eierskapsmelding

Fredrikstad kommune oppfyller etter revisjonens vurdering kommuneloven og KS' anbefaling for eierskapsmelding. *Eierskapsmelding 2022–2025 for Fredrikstad kommune*, som bystyret vedtok 16.06.2022, inneholder de tre elementene som kommuneloven § 26-1 krever av eierskapsmeldinger: kommunens prinsipper for eierstyring, oversikt over selskaper som kommunen har eierinteresser i og øvrig interkommunalt samarbeid, samt kommunens formål med sine eierinteresser.

Eierstrategi

Eierskapsmelding 2022–2025 for Fredrikstad kommune har kapittel 4 Fredrikstad kommunes eierportefølje og eierstrategier, der det for hvert foretak er en kort tekst om eierstrategi. Med Fredrikstad kommune som eneeier i Isegran Eiendom AS er dette etter revisjonens vurdering tilstrekkelig.

Rapportering og eiermøter

Isegran Eiendom AS og eierkommunen Fredrikstad oppfyller etter revisjonens vurdering kommunesektorens krav til rapportering, bortsett fra at generalforsamlingsdokumenter bare delvis er sendt i kopi til

¹ KS, som inntil 2004 het Kommunenes Sentralforbund, er kommunesektorens organisasjon og utviklingspartner.

kommunens postmottak (for journalføring) og kontrollutvalg. Styret har utarbeidet årsmelding, som suppleres med selskapets fyldige nettsider. Eiermøter i Isegran Eiendom AS avholdes hvert kvartal.

Kommunedirektøren fremmer en årlig orienteringssak om aksjeselskaper og interkommunale selskaper for formannskap og bystyre. Saken lenker til årsmeldinger for AS-er, inkludert Isegran Eiendom AS, og IKS-er. Adm. direktør presenterte Isegran Eiendom AS for formannskapet i desember 2021. Rapporteringen bidrar til bred politisk forankring av kommunens eierstyring.

Innkallinger til Isegran Eiendom AS sine to generalforsamlinger i 2022 gikk til ordfører (fullmektig i generalforsamling), men ikke i kopi til kommunens postmottak for journalføring. Protokoll fra generalforsamling 07.04.2022 ble journalført og tilgjengelig for publikums innsyn, men ikke protokoll fra generalforsamling 29.06.2022 (det ble utført senere). Innkalling til generalforsamlingene gikk heller ikke i kopi til kontrollutvalget, som dermed ikke fikk anledning til å være til stede i generalforsamling eller følge opp saker.

Selskapets vedtekter

Vedtekter for Isegran Eiendom AS (29.06.2022) oppfyller etter revisjonens vurdering aksjelovens krav til opplysninger om selskapets foretaksnavn, virksomhet/formål, aksjekapitalens størrelse og aksjenes pålydende beløp. Isegran Eiendom AS sitt formål – eiendomsforvaltning – er tydelig.

Bystyret vedtok 16.06.2022 *Eierskapsmelding 2022–2025 for Fredrikstad kommune og Isegran Eiendom AS – Endring av selskapets vedtekter*. Styringsdokumentene er tydelige på at ordføreren er eierrepresentant og styret er ansvarlig for driften av selskapet.

Generalforsamling – representasjon og vedtak

Isegran Eiendom AS oppfyller etter revisjonens vurdering KS' anbefaling om representasjon og aksjelovens krav til innkalling, sakliste, møteledelse og protokoll. *Eierskapsmelding 2022–2025 for Fredrikstad kommune* sier i eierstyringsprinsipp 8 at kommunen som hovedregel skal være representert ved ordfører i selskapenes eierorganer. *Protokoll fra ordinær generalforsamling i Isegran Eiendom AS den 07.04.2022* viser at dette praktiseres.

Styre – sammensetning og funksjon

Styret i Isegran Eiendom AS oppfyller etter revisjonens vurdering aksjelovens bestemmelser for sammensetning og KS' anbefaling når det gjelder funksjon. Styret består av tre aksjonærvalgte styremedlemmer, for tiden én kvinne og to menn. Styret har ikke varamedlemmer og nestleder. Ordfører gir uttrykk for at Isegran Eiendom AS har et arbeidsomt styre som leder konsernet på en god måte.

Mål, verdier og strategier Isegran Eiendom AS (27.06.2022) er styrets strategiplan for selskapet, som oppdateres årlig. Strategiplanen suppleres med *Handlingsplan Isegran Eiendom Konsern (2021–2025)*, samt finansstrategi. KS' anbefaling 12 tilrår en årlig møteplan, inkludert et styreseminar for evaluering og opplæring av styret, noe styreleder vil innføre.

Revisjonen anbefaler at oppnevning av varamedlemmer til styret og nestleder i styret vurderes. Også ordningen med at styremedlemmene i morselskapet sitter i styrene i datterselskapene bør vurderes.

Etiske retningslinjer, habilitet og samfunnsansvar

Isegran Eiendom AS følger etter revisjonens vurdering bare delvis KS' anbefaling 19 om at styret bør utarbeide og jevnlig revidere etiske retningslinjer for selskapsdriften. Selskapet har ikke egne etiske retningslinjer, men *Mål, verdier og strategier Isegran Eiendom AS* oppgir at selskapet er forpliktet på Fredrikstad kommunes etiske prinsipper, som gjengis i seks punkter: åpenhet, fellesskapets midler,

miljøbevisst, omdømme og integritet, sikkerhet/helse/arbeidsmiljø og varslingsrutiner.

Revisjonen mener at Isegran Eiendom AS bør utarbeide egne etiske retningslinjer, fordi selskapets behov kan være noe annerledes enn kommunens behov, og for at selskapet skal ha et aktivt forhold til etikk. Etiske retningslinjer bør inkludere rutiner for vurdering og håndtering av habilitet (jf. KS' anbefaling 15). Etiske retningslinjer kan dekke hele konsernet (også datterselskapene).

Konklusjon

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

Revisjonen har funnet avvik knyttet til at generalforsamlingsdokumenter i 2022 bare delvis ble sendt til Fredrikstad kommunes postmottak (for journalføring) og kontrollutvalg, samt at Isegran Eiendom AS ikke har egne etiske retningslinjer.

Revisjonens anbefalinger

Revisjonen anbefaler Fredrikstad kommune å påse følgende i tilknytning til Isegran Eiendom AS:

- a. Isegran Eiendom AS bør sende innkalling til og protokoll fra generalforsamlinger i kopi til kommunens postmottak (for journalføring) og kontrollutvalg.
- b. Styret i Isegran Eiendom AS bør vedta konsernets etiske retningslinjer, inkludert habilitetsbestemmelser.
- c. Styret i Isegran Eiendom AS bør vurdere å oppnevne styrets nestleder.
- d. Generalforsamling i Isegran Eiendom AS bør vurdere å oppnevne varamedlemmer (numeriske) til styret.
- e. Generalforsamling i Isegran Eiendom AS bør vurdere ordningen med at styremedlemmene i morselskapet sitter i styrene i datterselskapene.

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 Fredrikstad bystyre vedtok 06.02.2020 (sak PS 5/20). ØVKR utarbeidet prosjektplan for eierskapskontrollen som kontrollutvalget i Fredrikstad kommune godkjente 30.03.2022 (levering av rapport ble utsatt til desember). Oppstartsmøte med kommunedirektør, direktør virksomhetsstyring og økonomi og spesialrådgiver virksomhet styring og eierskap ble avholdt 14.09.2022.

Vi har kvalitetssikret 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 (ordfører), i tråd med *Forskrift om kontrollutvalg og revisjon* § 14. Uttalelsene fra selskapet og kommunen ligger som vedlegg til rapporten.

Eierskapskontrollen er gjennomført i tidsrommet september–november 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 Fredrikstad kommune og Isegran Eiendom AS.

Østre Viken kommunerevisjon IKS
Rolvøy, 18.11.2022

Casper Støten (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

Didrik A. Hjort (sign.)
utførende 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).²

Grundig gjennomgang av selskapets drift vil kreve en forvaltningsrevisjon. Undersøkelse av eiers kunnskap og oppfatning av selskapets drift og tiltak for å sikre driften, 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.

Rapporten tar for seg Fredrikstad kommunes eierstyring – ikke kommunen som planmyndighet. Innkjøp sett i forhold til reglene om offentlige anskaffelser gjennomgås ikke i rapporten.

Revidert periode er hovedsakelig 2020–2022.

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. 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:

- **Fredrikstad kommune:** Kommunens eierskapsmelding, bystyresaker om eierstyring, nettsider og referater fra eiermøter.
- **Isegran Eiendom AS:** Selskapets vedtekter, årsregnskap, årsmelding, strategiplan, handlingsplan, møteprotokoller fra generalforsamling og styre, og nettsider.

² Norges Kommunerevisorforbund byttet 01.01.2022 navn til "NKRF – kontroll og revisjon i kommunene" med NKRF som kortnavn.

Intervju

Revisjonen har intervjuet tre personer i eierskapskontrollen:

- Fredrikstad kommunes ordfører Siri Martinsen, som er kommunens fullmektig i generalforsamling
- Styreleder Eva Hagen
- Adm. direktør (daglig leder) Arild Mortensen

Alle har verifisert (korrigert og godkjent) intervjureferater.

Epost-dialog

I tillegg til intervjupersonene har revisor hatt epost-dialog med følgende personer:

- **Fredrikstad kommune:** virksomhetsleder styring og eierskap og byarkivar.

Rapportens oppbygning – begreper

Rapporten tar først for seg kommunens eierstyring og dernest det eide objekt – selskapet.

Foretak benyttes som fellesbetegnelse på aksjeselskap, interkommunale selskap, samvirkeforetak etc. Isegran Eiendom AS omtaler seg selv både som selskap og konsern. Konsernet består av morselskapet Isegran Eiendom AS og 13 datterselskaper (heleide).

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 hovedsakelig indirekte. Kommunale dokumenter refereres som regel med utdrag og forkortelse. Skriftlig sitat (markert med anførselstegn) og muntlig direkte tale (innledet med replikkstrek) benyttes unntaksvis.

3.4 Informasjon om revidert enhet

Fredrikstad kommunes administrative organisering:



Figur 1: Administrativ kommuneledelse. Kilde: www.Fredrikstad.kommune.no.

Under stab virksomhetsstyring og økonomi ligger virksomhet styring og eierskap (8 årsverk), som bistår de folkevalgte med eierstyring.

Isegran Eiendom AS ble stiftet av Fredrikstad kommune i juni 2018, som Fredrikstad kommune eiendomsutvikling AS. Selskapet skiftet navn til Isegran Eiendom AS i 2019. Selskapet, som holder til i Storgata 3, opererer over hele Fredrikstad.

4 Kommunens eierskap i Isegran Eiendom AS

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

4.1 Vurderingskriterier

Kommunens eierskapsmelding

Kommuneloven kap. 26 Eierstyring har § 26-1 Eierskapsmelding, der 1. ledd sier følgende: Kommuner skal 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

Kommuneloven § 26-1 2. ledd sier at eierskapsmeldinger skal inneholde:

- a. **Kommunens prinsipper for eierstyring.**
- b. **Oversikt over selskaper**, kommunale foretak og andre virksomheter som kommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i.
- c. **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 i eierskapsmeldingen. Kommunens formål med eierskapet trenger ikke å være identisk med selskapets formål, ifølge lovens forarbeider.

I *Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll (2020)* gir KS 21 anbefalinger til kommune-Norge. 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 å gi fra seg styringsrett og innføre autonomi for selskapet innenfor eierstyringen. 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). Eierstrategi er ikke et krav i henhold til KS, men *kan* være hensiktsmessig, bl.a. for å gi styringssignaler fra eierne i fellesskap til selskapet.

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

Rapportering og eiermøter

Aktivt kommunalt eierskap forutsetter at eierskapspolitikken løftes høyt opp på den politiske dagsorden. Kommunestyret har det overordnede ansvaret for hele kommunens virksomhet, inkludert eierstyring av kommunalt hel- og deleide selskaper. 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 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/representantskapsmøte 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 fattes vedtak, for gjensidig informasjonsutveksling og forventningsavklaring.

Selskapets 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. KS' 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 tilrår 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 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. KS' anbefaling 14 sier følgende: "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 hensynta styrekompetanse som trengs i de respektive selskaper og for å unngå rolleblanding 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", samt at styret bør fastsette "en årlig plan, herunder møteplan, for sitt arbeid med vekt på mål, strategi og gjennomføring". Årsrapport bør redegjøre for selskapets styring og ledelse.

Åpenhet rundt hvilke roller lokalpolitikere har er viktig for å unngå mistanke om rolleblanding. KS' anbefaling 17 anbefaler å registrere folkevalgte og kommunale lederes styreverv i KS' styrevervregister. (Se www.Styrevervregisteret.no.)

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 kommunedirektør 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 behandlingsmåten i forvaltningssaker* (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 rettferdig utøvelse av lokal myndighet."

4.2 Datagrunnlag

4.2.1 Kommunens eierskapsmelding

Eierskapsmelding 2022–2025 for Fredrikstad kommune (PS 80/22) ble vedtatt av bystyret 16.06.2022. Kommunedirektørens saksfremlegg redegjør under saksopplysninger for kommunens eierskapsportal på nettsidene, at eierskapsmelding er lovpålagt etter kommuneloven § 26-1, etikk og samfunnsansvar, og valg av styremedlemmer til aksjeselskaper og interkommunale selskaper. Konsekvenser for sosial, økonomisk og miljømessig bærekraft omtales også. Under vurdering nevnes at Fredrikstad kommune forvalter store verdier og eierinteresser i selskaper som ligger utenfor direkte kommunal kontroll. Kommunen har derfor behov for å gi tydelige styringssignaler, som ivaretar kommunens formål og forventinger til eierposisjonene. Kommunedirektøren mener at eierskapsmeldingen vil fungere som et godt eierstyringsdokument.

Kommunedirektør opplyste i oppstartsmøtet for eierskapskontrollen (14.09.2022) at dette er Fredrikstad kommunes første eierskapsmelding. Eierskapsmeldingen er basert på aksjelov og IKS-lov og KS' og Samfunnsbedriftenes anbefalinger.⁴ Eierskapsmeldingen sier samtidig hvordan Fredrikstad kommune ønsker å utøve eierstyring.

Eierskapsmelding 2022–2025 for Fredrikstad kommune opplyser innledningsvis (s. 4) at eierskapsmeldingen følger av krav i ny kommunelov. Kommunen skal minst én gang i valgperioden utarbeide en eierskapsmelding, som skal vedtas av kommunestyret selv. Eierskapsmeldingen skal inneholde kommunens prinsipper for eierstyring, en oversikt over selskaper mv. som kommunen har eierinteresser i, og kommunens formål med sine eierinteresser.

Eierskapsmelding 2022–2025 for Fredrikstad kommune opplyser **ti prinsipper for eierstyring** – først i kortform (s. 5) og deretter utdypet (s. 6–12). Eierstyringsprinsippene med noe utdyping gjengis her:

1. **Formål og eierstrategier:** Fredrikstad kommune skal utarbeide klare formål for eierskapet i selskapene, gjennom selskapsvise eierstrategier. Selskapenes styrer er ansvarlig for realisering av disse formålene.
2. **Samfunnsansvar:** Fredrikstad kommunes eierskap skal fremme samfunnsansvarlig forretningsdrift og bærekraftig samfunnsutvikling, både sosialt, økonomisk og miljømessig. Prinsippet utdypes med at kommunen har eget klimaregnskap som omfatter selskaper som har sin virksomhet i kommunen.
3. **Etiske prinsipper:** Eierstyring og styrearbeid på vegne av Fredrikstad kommune skal være i tråd med kommunens gjeldende etiske prinsipper. Dette utdypes med at det forventes at selskaper som kommunen helt eller delvis eier, er bevisst på å etablere en varslingskultur og oppfølgingsystem.
4. **Åpenhet:** Det skal være åpenhet knyttet til eierskapet, selskapenes virksomhet og styrehonorarer, basert på prinsippet om meroffentlighet. Dette utdypes med at Fredrikstad kommune forventer at selskaper som er omfattet av offentleglova, iverksetter tiltak som sikrer åpenhet og innsyn i samsvar med lovens krav.
5. **Moderate godtgjørelser:** Godtgjørelser skal ikke være lønnsledende, og hensynta moderasjon og bærekraftig verdiskaping for eierne. I aksjeselskaper og interkommunale selskaper er det generalforsamling/representantskap som årlig tar stilling til styregodtgjørelsens størrelse.

⁴ Samfunnsbedriftene organiserer 560 kommunalt eide bedrifter som leverer grunnleggende tjenester til innbyggere og næringsliv i sine lokalsamfunn. Samfunnsbedriftene samarbeider nært med KS (Samfunnsbedriftene.no).

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. Særlige krav om styreefaring må stilles til styreledere. For å bidra til et skille mellom kommunens politiske arbeid og virksomheten i selskapene, bør styreleder normalt ikke velges blant bystyrets faste medlemmer. Dette utdypes med at ordfører gis myndighet til å oppnevne kommunens representanter i heleide/deleide aksjeselskaper etter å ha konferert med partienes gruppeledere (jf. kommunens delegeringsreglement). Det anbefales også å etablere valgkomite for forberedelse av styrevalg i selskapene. Kommunedirektøren bistår med forslag til kandidater etter behov.
7. **Internkontroll og risikostyring:** Styret skal påse at selskapet har god internkontroll og hensiktsmessige systemer for risikostyring, som står i forhold til selskapets karakter. Det utdypes med at internkontrollen også skal reflektere verdigrunnlag og etiske retningslinjer.
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. Prinsippet utdypes med at aksjeloven legger føringer, bl.a. vedrørende styrets ansvar og autonomi, for styringen av selskapet. Vedtektene/selskapsavtalen er lovfestede styringsdokumenter som regulerer forhold mellom eierne og mellom eierne og selskapet. I selskaper med flere eiere kan vedtekter/selskapsavtale utdypes i eieravtale.
9. **Resultatmål, utbytte og avkastning:** Eierskapsprinsippet i kortform står uten forklarende tekst, men det utdypes med at virksomhetene skal drives bærekraftig, med fokus på lønnsomhet, effektivitet og verdibevaring. Langsiktig forsvarlig drift skal balanseres mot eiers krav til et rimelig utbytte på kapitalen som er bundet i selskapet. For selskaper som i stor grad har forretningsmessig mål, er avkastning/utbytte et sentralt element for eier. For selskaper som ikke opererer i et marked, vil avkastningsforventninger kunne erstattes av andre mål, f.eks. effektivitetsmål og samfunnsoppgaver.
10. **Formålstjenlig selskapsetablering og kapitalstruktur:** Fredrikstad kommunes beslutning om å etablere nye selskaper, herunder valg av selskapsform og kapitalstruktur, skal baseres på en analyse av kommunens mål for virksomheten og behovet for styring. Eierstyringsprinsipp 10 utdypes med at kommunen i forkant av selskapsetableringer skal vurdere muligheter og begrensninger ved selskapsetablering fremfor kommunal organisering. Syv momenter skal vurderes ved valg av selskapsform, som kan være en hensiktsmessig måte å øke verdier på. Endring av eierskap avgjøres av bystyret eller formannskapet etter fullmakt. I selskaper med flere eiere skal eierne likebehandles. Felles eierstrategier er et godt virkemiddel for å håndtere ulike synspunkter som måtte oppstå.

Eierskapsmelding 2022–2025 for Fredrikstad kommune har kap. 3 Fredrikstad kommunes forvaltning av eierskap, der roller utdypes (s. 14):

- **Bystyret** vedtar kommunens eierpolitikk og eierstrategier for selskaper og behandler årsregnskap, årsberetning og overordnet rapportering om selskapene. Når en virksomhet er organisert som et selskap/selvstendig rettssubjekt, legges begrensninger på styringens form og innhold. Redusert direkte styring kompenseres med prinsipper for eierstyring og å uttrykke forventinger til selskapene.
- **Formannskapet** innstiller til bystyret i saker som omhandler kommunens eierskap. "De er også eierskapsutvalg", står det. Formannskapet kan få delegert myndighet fra bystyret i enkeltsaker.
- **Ordføreren** er kommunens formelle representant i alle treffpunkter med det enkelte foretak. Ordfører representerer kommunen på alle generalforsamlinger, årsmøter og tilsvarende, som kommunens lovbestemte rettslige representant. Ordfører deltar i alle eiermøter med selskapene. Ordfører gis myndighet til å oppnevne kommunens styrerepresentanter i aksjeselskaper, etter å ha konferert med partienes gruppeledere.
- **Kommunedirektøren** bistår ordfører med løpende oppfølging av selskaper, forberedelse til møter i eierorganer og eiermøter, samt utvikler forslag til eierstrategier til behandling i bystyret.
- **Kontrollutvalget** skal, på bystyrets vegne, påse at det føres kontroll med kommunens eierskap. Lovbestemt eierskapskontroll baseres på plan for eierskapskontroll for valgperioden. Østre Viken kommunerevisjon IKS (ØVKR) og Østfold kontrollutvalgssekretariat KOF (ØKUS) vil, på oppdrag

fra kontrollutvalget, føre obligatorisk kontroll med forvaltningen av kommunens eierinteresser.

Eierskapsmeldingen fastsetter (s. 14) at Fredrikstad kommune skal ha en åpen, langsiktig og forutsigbar eierpolitikk. Det legges opp til en årlig gjennomgang av kommunens eierposisjoner gjennom orientering til formannskap og bystyre. Kommunens eierportefølje skal forvaltes gjennom god eierstyring, herunder jevnlig eiermøter tilpasset behovet for styring og dialog. Kommunen ser eierstrategi for det enkelte selskap som et verktøy for aktiv oppfølging av store verdier i selskapene.

Eierskapsmelding 2022–2025 for Fredrikstad kommune har kap. 4 Fredrikstad kommunes eierportefølje og eierstrategier. Kapitlet er inndelt i aksjeselskaper (14 AS), interkommunale selskaper (5 IKS), kommunale oppgavefelleskap (2 KOF), samvirkeforetak (2 SA), kommunale foretak (1 KF), stiftelser (1) og pensjonsforetak (1). Til sammen 26 foretak beskrives kort (s. 16–28) med organisasjonsnr., eierandel, virksomhet, eierstrategi og eierstyring.

Første selskap som presenteres, er Isegran Eiendom AS (s. 16):

- **Org.nr.:** 921 587 341.
- **Eierandel:** 100 %.
- **Virksomhet:** Isegran Eiendom AS, som ble stiftet av Fredrikstad kommune i 2018, skal utvikle tidligere kommunal eiendom på kommersielle vilkår. Vedtektenes § 3 Formål refereres. I tillegg til morselskapet består konsernet av 13 datterselskaper, som i hovedsak eier og forvalter én eiendom hver.
- **Eierstrategi:** Fredrikstad kommunes strategiske mål med eierskapet er å oppnå utbytte gjennom selskapets overskudd.⁵ Selskapet skal selv hente inn nødvendig fremmedfinansiering til virksomheten. Selskapet skal drives etter kommersielle og privatrettslige prinsipper.
- **Eierstyring:** All formell eierstyring skjer i selskapets generalforsamling, gjennom utøvelse av eierposisjonen.

Isegran Eiendoms styreleder og adm. direktør sier i intervju med revisor at kommunens eierskapsmelding er god, og grei å forholde seg til.

Ordfører sier i intervju med revisor at *Eierskapsmelding 2022–2025 for Fredrikstad kommune* har hensiktsmessige prinsipper for eierstyring og gir god oversikt over kommunens selskaper. Som ny ordfører var det nyttig å delta i behandlingen av eierskapsmeldingen. Også kommunens eierskapsportal på nettsidene og årlig sak til bystyret om selskapene gir nyttig informasjon i eierstyringen.

Ordfører sier videre at hun har lav terskel for å orientere politisk nivå om eierskapsaker. Hvis det oppstår noe ekstraordinært i et selskap, vil hun rådføre seg med gruppelederne (11 personer) og eventuelt formannskap og bystyre. Formannskapet anses som kommunens eierskapsutvalg. Isegran Eiendom AS er for øvrig et selskap som bystyret har vært sterkt involvert i.

Fredrikstad kommunes nettsider

Som et supplement til Fredrikstad kommunes eierskapsmelding har kommunen en eierskapsportal på nettsidene (www.Fredrikstad.kommune.no/eierskap). Her gis en oversikt over 22 eierposisjoner (14 AS, 5 IKS, 1 KF og 2 SA).

Under aksjeselskapene finner man Isegran Eiendom AS med informasjon om virksomhet, ledelse/styre, vedtekter og dokumenter (lenke til årsregnskap og årsmelding 2020). Under eierpolitikk lenkes det til kommunens eierskapsmelding.

⁵ Kommuneloven § 26-1 bruker formuleringen *kommunens formål* med eierskapet – ikke "strategisk mål".

4.2.2 Eierstrategi

Eierskapsmelding 2022–2025 for Fredrikstad kommune har kap. 4 Fredrikstad kommunes eierportefølje og eierstrategier. For hvert foretak er det bolken "Eierstrategi" (ca. ti linjer).

For Isegran Eiendom AS står det at kommunens strategiske mål med eierskapet er å oppnå utbytte gjennom selskapets overskudd. Selskapet skal selv hente inn nødvendig fremmedfinansiering til virksomheten. Målet er å få en forrentning av innskutt kapital sammenlignbar med tilsvarende selskaper. Utbytterne antas å være periodevis variable, knyttet opp til realiseringstidspunktet for utviklingsprosjekter og forsvarlig likviditet og egenkapital. Selskapet skal drives etter kommersielle og privatrettslige prinsipper.

I eiermøte med Isegran Eiendom AS 29.10.2022 ble den oppdaterte eierstrategien i eierskapsmeldingen diskutert. "Isegran Eiendom AS er fornøyd med de strategiske føringene i eierskapsmeldingen", står det i referatet.

Kommunedirektør opplyste i oppstartsmøtet for eierskapskontrollen at Isegran Eiendom AS er det eneste store AS-et som Fredrikstad kommune eier alene. Selskapet har liten administrasjon (tre ansatte), eierskapet er oversiktlig (én eier) og den formelle eierstyringen er enkel (ordfører i generalforsamling).

4.2.3 Rapportering og eiermøter

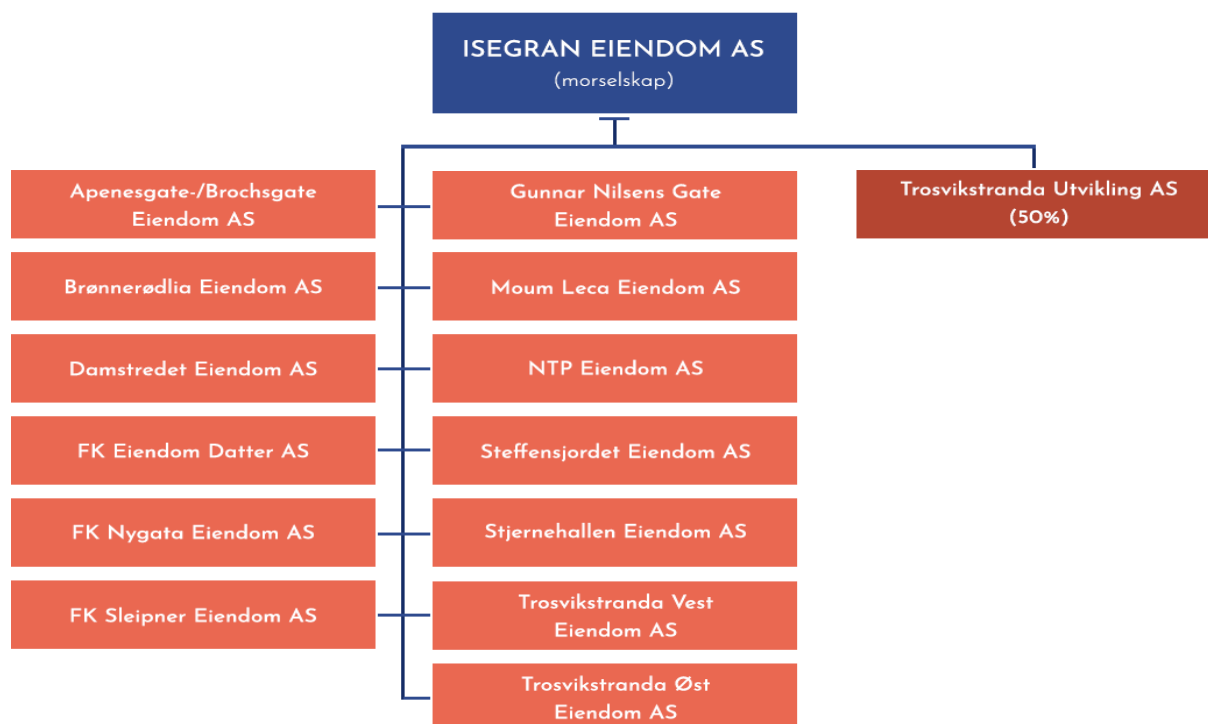
Årsregnskap 2021

Årsregnskap 2021 Isegran Eiendom AS opplyser (s. 5) at årsregnskapet er satt opp i samsvar med regnskapsloven og god regnskapsskikk for små foretak. Isegran Eiendom AS er ikke pliktig til å avlegge konsernregnskap.

Regnskapet for morselskapet viser følgende driftsinntekter og årsresultatet:

Årsregnskap Isegran Eiendom AS	Kr	2020	2021
Sum driftsinntekter:		897 422	2 555 698
Årsresultat:		-2 738 009	-3 392 244

Årsregnskapets note 5 (s. 8) opplyser at konsernet har følgende selskapsstruktur:



Figur 2: Selskapsstruktur. Kilde: Årsregnskap 2021, note 5; www.lsegraneiendom.no/info/selskapsstruktur. Konsernet består av morselskapet Isegran Eiendom AS og 13 datterselskaper (100 % eid). Trosvikstranda Utvikling AS (50 % eierandel) er et tilknyttet selskap.

Styreleder forklarer til revisor at morselskapet eier selv ingen eiendommer; alle eiendommene ligger i datterselskapene. 12 datterselskaper eier én eiendom hver (Single Purpose Vehicle, SPV), mens ett datterselskap (FK Eiendom Datter AS) er "samleselskap" for flere eiendommer. Å ha ett AS per eiendom tilrettelegger for senere utvikling av eiendommene og isolerer risiko.

Styreleder opplyser at Isegran Eiendom AS og Cityplan AS etablerte Trosvikstranda Utvikling AS i 2020. Den tredje grunneieren, Oven Eiendom AS, takket nei til å delta i selskapet. Det startet som et grunn-eiersamarbeid for å eliminere nabokonflikter, og man fremmer felles reguleringsplan. Isegran Eiendom AS er et relativt nystartet selskap med liten administrasjon, og Trosvikstranda er et stort utviklingsprosjekt. Da er det en fordel å dele risiko og eksponering med andre profesjonelle aktører. Eva Hagen er styreleder også i dette selskapet.

Ordfører sier at selskapsstrukturen med ett AS for hver eiendom er en klassisk struktur for slike eiendomsselskaper.

Årsmelding 2021

Små foretak (omsetning under 70 mill. kr) er ikke pålagt å utarbeide årsmeldinger, men selskapet har likevel valgt å gjøre det. Årsmeldingen gir en oppsummering av året og hvordan man ser på situasjonen, og årsmeldingene fungerer som historisk dokumentasjon for ettertiden, påpeker styreleder.

Årsmelding 2021 for Isegran Eiendom AS informerer (s. 1) om selskapets tre prioriterte prosjekter:

1. **Brønnerødtoppen:** Fremdriften har ikke vært som planlagt, på grunn av geotekniske forhold og forsinkelse i prosess med utbyggingsavtale.
2. **Stjernehallen:** Line Solgaard Arkitekter er valgt, reguleringsprosess igangsatt og dialogmøte med naboer avholdt.

3. **Trosvikstranda:** Stor-Oslo Eiendom AS og NorgesGruppen Eiendoms kapital har kjøpt eierposten til Cityplan AS i Trosvikstranda Utvikling AS, der Isegran Eiendom AS har 50 % eierandel.

Årsmelding 2021 for Isegran Eiendom AS opplyser videre (s. 1–3):

- Eiendelene i Isegran Eiendom AS består i hovedsak av tomteområder i datterselskaper. Totalkapitalen i Isegran Eiendom AS var ved utløpet av året 373 996 184 kr, hvorav egenkapitalen utgjorde 370 217 919 kr (99 %).
- Om risikoforhold opplyses at hoveddelen av konsernets eiendomsmasse er tiltenkt boligutvikling (markedsrisiko). Morselskapet har tre ansatte og er riktig bemannet (operasjonell risiko). Styret anser arbeidsmiljøet som godt. Konsernets inntekter består i dag i hovedsak av festeavgifter. Å øke selskapets inntekter er et fokusområde (finansrisiko). Utviklingsarbeidet er lånefinansiert i datterselskapene, slik at konsernet har en viss renterisiko. Selskapet forurenser ikke det ytre miljø utover det som er normalt.
- Styret vurderer at selskapet har gode fremtidsutsikter, men at det kan ta tid å realisere utviklingsgevinster, fordi mange av eiendommene må reguleres og noen av dem ligger innenfor planområdet til varslet kommunedelplan for vei/jernbane-prosjektet gjennom byen.
- Kvartalsvise eiermøter ble gjennomført også i 2021.

Adm. direktør kommenterer at Isegran Eiendom AS fra starten hadde en solid og gjeldfri balanse, men lave løpende inntekter (festeavgifter). Selskapet investerer store beløp i eiendomsutvikling nå, mens inntektene kommer senere. Brønnerødtoppen vil imidlertid kunne gi inntekter fra salg av 52 eneboligtomter når infrastruktur (vann/avløp og vei) kommer på plass anslagsvis i 2023–2024. Brønnerødtoppen er Isegran Eiendoms første byggeprosjekt, der 12 enheter (rekkehus og leiligheter) er planlagt ferdigstilt i 2024.

Ordfører sier at Isegran Eiendom AS er proaktiv med god informasjon i årsmelding og nettsider til eier og innbyggere.

Arbeidsmiljøet er meget godt ut fra det styreleder får rapportert og opplever. Hun har årlig medarbeidersamtale med adm. direktør, som hun oppfatter som en omgjengelig person med godt og ryddig forhold til de ansatte.⁶

Adm. direktør anser at han har meget kompetente medarbeidere – prosjektsjef og økonomisjef – med mye energi. Fysisk og psykososialt arbeidsmiljø er meget godt, noe som bekreftes i årlige medarbeidersamtaler.

Isegran Eiendoms nettsider

Selskapet har omfattende nettsider (www.isegraneiendom.no), som er oppdatert i 2022. Startsidene begynner med selskapets visjon: "Med hjertet for byen skaper vi verdier." Under *Prosjekter* opplyses at porteføljen består av 26 eiendommer som skal utvikles til bolig, fritids- og næringsformål. Under *Om oss* står det: "Vårt mål er å være en toneangivende eiendomsaktør i Fredrikstad, som fokuserer på bærekraftig byutvikling. Vi ønsker å ta et særlig samfunnsansvar og vil bidra til å skape en inkluderende og mangfoldig by, som tilbyr trygge og gode bomiljøer og et attraktivt arbeidsmarked."

Selskapets styre og ansatte presenteres på nettsidene.

⁶ Arild Mortensen begynte som selskapets adm. direktør (daglig leder, 100 % stilling) i juni 2019. Han har studier i ingeniørfag (ikke fullført) og i tillegg eiendomsfag de senere år. Han har arbeidet i eiendomsbransjen siden 1999, senest som eiendomsdirektør for Skolt Eiendom AS, Moss.

Orientering for bystyre og formannskap

KS anbefaler demokratisk forankring av eiersaker ved at innkalling/sakspapirer til eierorgan på forhånd blir behandlet i formannskap. Virksomhetsleder styring og eierskap påpeker at i praksis vil dette som oftest være umulig av hensyn til saksfrister både til generalforsamling og formannskap.

Kommunedirektøren fremmer en årlig orienteringssak om aksjeselskaper og interkommunale selskaper for formannskap og bystyre, normalt etter at generalforsamlinger og representantskapsmøter er gjennomført. *Eierstyring: Årsrapporter 2020 for aksjeselskaper (AS) og interkommunale selskaper (IKS) med 100 prosent offentlig eierskap* (PS 52/22) ble fremmet for bystyret 05.05.2022. Saken lenker til årsrapporter/årsmeldinger for åtte AS-er, inkludert Isegran Eiendom AS, og fem IKS-er.

Bystyret fattet følgende vedtak da eierskapsmeldingen ble vedtatt 16.06.2022: Kommunedirektøren tilrettelegger for at selskaper og foretak som Fredrikstad kommune eier, får presentere seg for et folkevalgt organ. Hvert selskap bør gis mulighet til å holde minst en orientering for et folkevalgt organ i løpet av hver valgperiode.

Adm. direktør presenterte Isegran Eiendom AS for formannskapet 16.12.2021.

Eiermøter

Ordfører opplyser at eiermøte med Isegran Eiendom AS avholdes fast fire ganger i året. Kommunen skriver referat fra eiermøtene. Referater fra eiermøter 29.06.2022 og 12.10.2022 viser at fra kommunen deltok ordfører, kommunedirektør, direktør virksomhetsstyring og økonomi, og virksomhetsleder styring og eierskap; fra selskapet deltok styreleder og adm. direktør.

Eiermøtet i juni startet med orientering fra adm. direktør. Oppdatert eierstrategi for Isegran Eiendom AS, som del av ny eierskapsmelding for Fredrikstad kommune, ble diskutert. I eiermøtet i oktober orienterte adm. direktør om diverse eiendomsutvikling.

Offentlighet – post-/arkiv-rutiner

Adm. direktør opplyser at ved etablering av selskapet innhentet kommunen en vurdering fra advokatfirmaet Hjort, som konkluderte med at selskapet driver næring i konkurranse med private foretak og således mest sannsynlig ikke omfattes av *Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd* (offentleglova, 2006). Da selskapet mottok innsynsbegjæringer, innhentet styret en vurdering fra Advokatfirmaet CLP DA som støttet denne oppfatningen og konkluderte med at Isegran-konsernet klart omfattes av unntaket i § 2 Verkeområdet til lova. Fredriksstad Blad påklaget dette til Statsforvalteren i Oslo og Viken, som i 2020 konkluderte med at Isegran Eiendom AS omfattes av offentliglova. Styret er uenig i denne vurderingen, men forholder seg til statsforvalterens vedtak.

Styreleder opplyser at Fredriksstad Blad m.fl. har bedt om innsyn i aksjonæravtalen i Trosvikstranda Utvikling AS. De har mottatt en sladdet versjon av aksjonæravtalen. Også dette er behandlet av statsforvalteren, som har gitt Isegran Eiendom AS medhold i at dokumenter kan sladdes av forretningsmessige grunner. Styresaker inneholder forretningsmessig informasjon og sendes bare til styremedlemmene.

Adm. direktør opplyser at selskapet har sendt generalforsamlingsdokumenter til virksomhet styring og eierskap – og har lagt til grunn at denne videresender til postmottak (journalføring) og kontrollutvalg.

Fredrikstad kommunes byarkivar opplyser følgende til revisjonen om post-/arkiv-rutiner:

- **Generalforsamlinger 07.04.2022 og 29.06.2022:** Innkalling og saksdokumenter gikk til ordfører/fullmektig i generalforsamling, men ble ikke mottatt av Fredrikstad kommunes postmottak og

kontrollutvalg. Signert protokoll fra generalforsamling 07.04.2022 ble postjournalført og tilgjengelig for publikums innsyn. Fra ekstraordinær generalforsamling 29.06.2022 ble protokoll ikke journalført. (Protokollen er nå journalført.)

4.2.4 Selskapets vedtekter

Fredrikstad bystyre behandlet 16.06.2022 *Isegran Eiendom AS – Endring av selskapets vedtekter* (PS 79/22). De forrige vedtektene var datert 09.09.2019. Kommunedirektøren anbefalte at vedtektene revideres for å bli i samsvar med aksjelovens bestemmelser om styreansvar og prinsipper for god eierstyring. (Forrige vedtekters § 9 Forholdet til Fredrikstad kommune, ble fjernet, da det ikke var innrettet i tråd med aksjeloven § 6-12 om at forvaltningen av selskapet hører under styret.) Det ble også foreslått en tydeliggjøring av selskapets formål, samt noen mindre justeringer i flere paragrafer. Bystyret vedtok å be ordfører i generalforsamling å fastsette reviderte vedtekter for selskapet.

Protokoll fra ekstraordinær generalforsamling i Isegran Eiendom AS, 29.06.2022, viser at generalforsamlingen, i samsvar med styrets (og bystyrets) forslag, vedtok endring av vedtektene.

Vedtekter for Isegran Eiendom AS (29.06.2022) er som følger (i sin helhet):

- **§ 1 Navn:** Selskapets navn er Isegran Eiendom AS.
- **§ 2 Forretningskontor:** Selskapets forretningskontor er i Fredrikstad.
- **§ 3 Formål:** Selskapet skal selv, og gjennom dets investeringer i andre selskaper, kjøpe, selge, eie, leie ut, utvikle, drive og forvalte næringseiendom, boligeiendom og annen fast eiendom, samt alt som står i naturlig sammenheng med dette. Selskapet kan eie slik eiendom sammen med andre private og/eller offentlige aktører. Selskapet skal bidra til bærekraftig by- og samfunnsutvikling, og drives på forretningsmessig basis.
- **§ 4 Aksjekapital:** Selskapets aksjekapital er NOK 1 300 000, fordelt på 200 aksjer, hver pålydende NOK 6 500.
- **§ 5 Styret:** Selskapets styre skal bestå av 3–5 styremedlemmer. Styrets leder velges av generalforsamlingen.
- **§ 6 Daglig leder:** Selskapet skal ha en daglig leder.
- **§ 7 Signatur:** Selskapet tegnes av styrets leder og daglig leder i fellesskap, eller av styrets leder og to styremedlemmer i fellesskap.
- **§ 8 Generalforsamling:** Den ordinære generalforsamlingen skal behandle: Godkjenning av årsberetning og årsregnskap, herunder utdeling av utbytte. Fastsettelse av honorar til styret og godkjenning av revisors godtgjøring. Andre saker som etter loven eller vedtektene hører under generalforsamlingen, og som er nevnt i innkallingen.
- **§ 9 Elektronisk kommunikasjon:** Selskapet kan bruke elektronisk kommunikasjon når det skal gi meldinger, varsler, informasjon, dokumenter, underretninger o.l. etter aksjeloven til aksjeeierne.
- **§ 10 Forholdet til aksjeloven:** For øvrig henvises til den til enhver tid gjeldende aksjelovgivning."

Isegran Eiendom AS har organisasjonsnr. 921 587 341 i Brønnøysundregistrene (www.Brreg.no). *Nøkkelopplysninger fra Enhetsregister* gjengir vedtektsfestet formål (§ 3). Aktivitet/bransje er oppført med samme tekst. Næringskode er 68.209 Utleie av egen eller leid fast eiendom ellers.⁷ Sektorkode er 1520 Kommunalt eide aksjeselskaper mv. Daglig leder og styremedlemmer står oppgitt. Revisor er oppført med BDO AS, Oslo. Regnskapsfører er Vigres AS, Grålum.

Styreleder synes vedtektsfestet formål for eiendomsutviklingselskapet er tydelig. Etter revideringen i juni 2022 er vedtektene hensiktsmessige. Samarbeidet med eier har for øvrig vært meget godt hele

⁷ Næringskode 68.320 Eiendomsforvaltning kan være mer treffende.

veien siden starten i juni 2018; Fredrikstad kommune har profesjonell eierstyring.

Adm. direktør sier at reviderte vedtekter er tydelige på hvem som leder selskapet (styre og adm. direktør). Vedtektenes § 3 Formål er tydelig og dekker hele spekteret av selskapets oppgaver. Da bystyret etablerte selskapet i 2018, ble det sagt at formålsbygg (skoler, sykehjem mv.) ikke er en del av arbeidsområdet. Selskapets prosjekter dreier seg for det meste om bolig, men ved eiendomsutvikling i sentrumsområder er det ofte en kombinasjon med næringslokaler (butikk, café mv.) i 1. etasje og leiligheter og eventuelt kontorer høyere opp. På Trosvikstranda er om lag $\frac{3}{4}$ av utbyggingspotensialet bolig.

Isegran Eiendom AS har tatt initiativ til å etablere et nasjonalt nettverk bestående av 13 liknende selskaper. Erfaringsutveksling understøttet av juridisk ekspertise viser at aksjeselskap (AS) er best egnet for eiendomsutvikling, mens kommunalt foretak (KF) egner seg for formålsbygg.

Ordfører påpeker at bystyret i 2018 vedtok enstemmig å opprette selskapet. Aksjeselskap er et godt verktøy for forvaltning av kommunens eiendomsportefølje/fellesskapsverdier i et eiendomsmarked. Isegran Eiendom AS sine nye vedtekter, inkludert formålet, er meget gode.

Ordfører opplyser også at bystyret skal behandle en ny boligplan for Fredrikstad kommune, trolig i 2023. Ordinær og sosial boligpolitikk vil ses i sammenheng i planen, som skal beskrive muligheter og utfordringer som utviklingen i boligmarkedet gir for samfunn og innbyggere. Den nye boligplanen vil utfordre alle eiendomsutviklere i Fredrikstad til å utvikle tilbud til flere målgrupper enn i dag.

4.2.5 Generalforsamling – representasjon og vedtak

Eierskapsmelding 2022–2025 for Fredrikstad kommune sier følgende i eierstyringsprinsipp 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.

Innkalling til generalforsamling 07.04.2022 er datert 23.03.2022. *Protokoll fra ordinær generalforsamling i Isegran Eiendom AS den 07.04.2022* viser fortegnelse over deltakende aksjeeiere (ordfører), valg av møteleder (ordfører), godkjenning av innkalling og dagsorden, og valg av protokoll-underskrivere (ordfører og styreleder). Årsregnskap, årsmelding og revisjonsberetning for 2021 ble så godkjent. Styrehonorar for 2021 ble fastsatt, og revisor godtgjøres etter regning. Til slutt ble sittende styre gjenvalgt.

Ordfører sier at de to generalforsamlingene som hun har deltatt i (07.04.2022 og 29.06.2022), har fungert meget godt. Kvartalsvise eiermøter gir god orientering om hva som skjer i selskapet.

Styreleder sier at generalforsamlinger fungerer formelt og korrekt. Informasjonsutveksling skjer i kvartalsvise eiermøter, som er meget nyttige.

4.2.6 Styre – sammensetning og funksjon

Styrets sammensetning

Eierskapsmelding 2022–2025 for Fredrikstad kommune sier følgende i eierstyringsprinsipp 6: Styret skal ha kjønnsbalanse og relevant kompetanse, kapasitet og faglig bredde. Særlige krav om styreerfaring må stilles til styreledere. For å bidra til et skille mellom kommunens politiske arbeid og virksomheten i selskapene, bør styreleder normalt ikke velges blant bystyrets faste medlemmer.

Protokoll fra ordinær generalforsamling i Isegran Eiendom AS (07.04.2022) sier i punkt 8 Valg av styre: "Det sittende styret ble gjenvalgt."

De tre styremedlemmene har følgende bakgrunn (www.lsegraneiendom.no/om-oss):

- **Styreleder Eva Hagen** (oppnevnt 2018) er advokat og partner i Advokatfirmaet Ræder AS i Oslo. Hun har over 20 års erfaring fra eiendomsbransjen, især offentlig eide selskaper. Hun har vært eiendomssjef i Oslo Havn KF og adm. direktør i HAV Eiendom AS som eies av Oslo Havn KF.
- **Styremedlem Thor Olaf Askjer** (oppnevnt 2018) er utdannet bygningsingeniør og driver egen konsulentvirksomhet. Han har siste 20 år jobbet med eiendom, inntil 2021 som adm. direktør i Norsk Eiendom, bransjeforeningen for private eiendomsaktører i Norge.
- **Styremedlem Bernt Nordby Skøien** (oppnevnt 2021) er utdannet med Executive MBA i økonomi og ledelse fra Norges Handelshøyskole og er daglig leder i Clemens Eiendom, som eies av Opplysningsvesenets Fond. Han har lang fartstid fra HAV Eiendom AS, der han var sentral i utvikling av fjordbyen i Oslo.

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

Ingen av styremedlemmene er folkevalgte. De er derfor ikke registrert i KS' styrevervregister.

Styreleder påpeker at eier har valgt å ha et lite styre med tre medlemmer. Fordelen er at styret enkelt kan innkalles på kort varsel. (Under pandemien møttes styret på Teams; nå er det fysiske styremøter.) Styremedlemmene har ulik bakgrunn som utfyller hverandre, og alle er dedikerte. Styret er tilstede for selskapet. Med bare tre styremedlemmer har styret ikke følt behov for å ha nestleder. Det har aldri vært forfall til styremøter, så vidt styreleder kan huske.

Adm. direktør opplyser at styresammensetningen var én av grunnene til at han tok stillingen i 2019. Han er "superfornøyd" med styret – både kompetanse, takhøyde og samarbeid. De tre styremedlemmene har lang erfaring og optimal kompetanse for styrearbeidet, herunder jus, økonomi, bygningsingeniørfag, eiendomsutvikling og byutvikling.

Ordfører sier at kommunen har en grundig prosess ved valg av styremedlemmer. Styret har tre medlemmer, men er ikke spesielt sårbart. Suppleringsvalg til styret kan skje med ekstraordinær generalforsamling på én ukes varsel.

Styret i Isegran Eiendom AS utgjør generalforsamling i heleide datterselskaper. De 13 datterselskapene har også samme styresammensetning som morselskapet, med tillegg av adm. direktør; datterselskapene har fire styremedlemmer.

Adm. direktør kommenterer at en selskapsstruktur med Single Purpose-selskaper og styreoverlapp er vanlig i bransjen og praktisk ved behov for å fatte styrevedtak i datterselskap. Dobbeltroller er ikke problematisk i Isegran Eiendoms tilfelle, i hvert fall ikke i dagens situasjon der det ennå ikke er aktivitet i brorparten av datterselskapene.

Styrets funksjon

Styreleder opplyser at styret avholder 5–6 styremøter årlig, som berammes i halvårlig møteplan. Ekstra styremøte kan innkalles på kort varsel. Administrasjonen utarbeider grundige saksfremlegg til styret, og styremedlemmene stiller forberedt og deltar aktivt, noe som gir gode styremøter. Styrets arbeidsmåte har jevnlig blitt drøftet i styret, men ikke alltid som en formell sak. Styreleder vil innføre egenevaluering som en årlig sak på styrets agenda.

Styret har en åpen og god dialog med selskapets administrasjon, sier styreleder, som kommuniserer

ukentlig med adm. direktør per epost og telefon i tillegg til møter. Styret evaluerer adm. direktør årlig.

Adm. direktør har utarbeidet et årshjul for når saker skal styrebehandles, som styret vedtok 01.11.2022. Første sak på alle styremøter er drift og økonomi, som har stort fokus i selskapet.

Ordfører gir uttrykk for at Isegran Eiendom AS har et meget arbeidsomt styre som leder konsernet på en god måte.

Mål, verdier og strategier Isegran Eiendom AS er styrets strategiplan for selskapet, som først ble vedtatt i januar 2020. Ingen endringer ble gjort i 2021. Styret vedtok 27.06.2022 gjeldende strategiplan.

Noen utdrag fra *Mål, verdier og strategier Isegran Eiendom AS*:

- **Selskapets verdigrunnlag** (s. 1): Selskapet skal basere sin virksomhet på sunne forretningsprinsipper og samfunnsansvar, kjennetegnet ved solid avkastning på de verdier som er skutt inn i selskapet, markedsøkonomisk forretningsforståelse, og bærekraftig steds- og byutvikling.
- **Selskapets visjon** (s. 2): "Med hjertet for byen skaper vi verdier." Dette inkluderer tre dimensjoner av bærekraft: sosiale verdier med trygge, gode bomiljøer; miljømessige verdier med å ta vare på eiendommene, gode energiløsninger og miljøvennlige fremkomstmidler; og økonomiske verdier med overskudd og utbytte til Fredrikstad kommune.
- **Bærekraft** (s. 4): Virksomheten skal innføre et miljøledelsessystem i 2023 (Miljøfyrtårn) og signere "10 anbefalte strakstiltak" for boligutviklere (Norsk Eiendom).
- **Etiske prinsipper** (s. 4): Selskapet er forpliktet på de etiske prinsipper Fredrikstad kommune vedtar. Disse refereres i seks punkter:
 - Vi møter alle med respekt, åpenhet og tillit.
 - Vi forvalter fellesskapets midler på best mulig måte.
 - Vi er miljøbevisste.
 - Vi skal bygge et godt omdømme og verne om vår integritet.
 - Sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA) skal til enhver tid være i fokus.⁸
 - Plikt til å forebygge og varsle om kritikkverdige forhold i selskapet. Varsling kan gjøres til leder, annen medarbeider eller styre. Ingen skal straffes for å ha varslet i god tro.
- **Eiendomsutvikling** (s. 4): Selskapet skal som utgangspunkt selv utvikle og bygge ut eiendommene i porteføljen. Utbyggingen skal skje i samarbeid med strategiske partnere. I samarbeidsprosjekter skal Isegran Eiendom sikres en aktiv, synlig og tydelig rolle med representasjon i styre. Selskapet skal ikke selge eiendommer før de er tilført merverdi, i form av endret reguleringsstatus eller fullt utviklet og bebygd. (Unntak kan gjøres ved likviditetsbehov.) Eneboligtomter kan selges ubebygd, men byggeklare med infrastruktur som selskapet har sørget for å opparbeide.
- **Risiko og finans** (s. 5): Selskapet hadde ved etablering en solid balanse, men en svært begrenset likviditet. Eiers utbyttekrav og anstrengt likviditet medfører at selskapets risikoprofil må være balansert. Styret har vedtatt en finansstrategi.
- **Vår signaturhistorie** (s. 5): "Vi vet at vi har lykkes når folk trives i sine hjem og nabolag, det yrer av folk i gater og plasser og næringslivet blomstrer. Hele tiden må vi ha økonomisk, miljømessig og sosial bærekraft for øyet." "Isegran Eiendom AS skal gjøre sitt ytterste for å forme og ta vare på Fredrikstad."

Styreleder utdyper risikostyring i Isegran Eiendom AS: Selskapsstrukturen med mange aksjeselskaper isolerer risiko i hvert prosjekt og for kommunen som eier. Det gjelder f.eks. risiko for geotekniske forhold, byggekostnader og leveringstid, og marked. For å begrense markedsmessig risiko, skal 60 % av boli-

⁸ SHA (sikkerhet, helse og arbeidsmiljø) er byggebransjens versjon av HMS (helse, miljø og sikkerhet).

gene på Brønnerødtoppen være solgt før byggestart (bortsett fra infrastruktur). Årsmeldingene rapporterer på risiko, og styret drøfter dette flere ganger årlig. Styremøtet i september ba om ekstern kvalitets-sikring av kalkylemodellen som er utviklet av administrasjonen for selskapets prosjekter.

Adm. direktør opplyser at Isegran Eiendom AS er medlem av Norsk Eiendom, som er tilsluttet NHO Byggenæringens landsforening. NHO har utviklet portalen Arbinn for sine medlemmer. Isegran Eiendom AS har nå valgt å benytte Arbinn som internkontrollsystem.

I tillegg til strategiplanen har konsernet et planleggingsverktøy for økonomi og kapasitet, nemlig *Handlingsplan Isegran Eiendom Konsern (2021–2025)*. Handlingsplanen, som oppdateres løpende, har et diagram som viser aktiviteter per måned i femårsperioden, f.eks. anleggsentreprise og grunnarbeid på Brønnerødtoppen.

Handlingsplanen er nyttig i selskapets navigering, sier styreleder, som tilføyer at konsernet har to resultatmål: Å gå med overskudd og gi utbytte til Fredrikstad kommune, og å utføre god eiendoms- og byutvikling for lokalsamfunnet, inkludert trippel bærekraft (miljømessig, sosialt og økonomisk).

Ordfører anser at Isegran Eiendoms resultatmål er å forvalte fellesskapets ressurser på en måte som gir overskudd/utbytte til kommunen. Byutvikling er også viktig, men her forholder selskapet seg til kommunalt vedtatte arealplaner/reguleringsplaner/byggesaksbehandling som ethvert annet eiendomsselskap. Ordfører har ingen innvendinger mot styrets selskapsstrategi.

4.2.7 Etske retningslinjer – habilitet og samfunnsansvar

Selskapet har ikke et særskilt dokument med etiske retningslinjer, men *Mål, verdier og strategier Isegran Eiendom AS* har (s. 4) underkapitlet "Etske prinsipper", der det står at selskapet er forpliktet på de etiske prinsipper som Fredrikstad kommune vedtar. Disse gjengis i seks punkter: åpenhet/tillit, fellesskapets midler, miljøbevisst, omdømme/integritet, sikkerhet/helse/arbeidsmiljø og varslingsrutiner. Selskapet mener at dette er dekkende.

Adm. direktør kjenner ikke til etiske brudd i Isegran Eiendom AS. Selskapet er nøye med habilitetshåndtering. I et lite marked som Fredrikstad får man over tid relasjoner med byggebransjens folk. På Brønnerødtoppen inviterte selskapet fire entreprenører til å legge inn anbud på opparbeiding av infrastruktur, herunder Råde graveservice, der eier/leder er en bekjent av adm. direktør. Han sa fra til styret og medarbeidere om dette og deltok ikke i vurderingen av anbudene. Valget falt for øvrig på en annen entreprenør.

Styreleder kjenner ikke til etiske brudd i Isegran Eiendom AS. Hun forventer en ordentlighet, som hun opplever at styre og administrasjon etterlever. I mindre byer vil det være bekjentskap, og det er viktig å være bevisst på habilitet, men lovverket regulerer habilitet meget godt. Alle tre styremedlemmer bor utenfor Fredrikstad, og det har ikke vært habilitetsutfordringer i styret. Dersom det oppstår, vil styremedlemmet fratre ved behandling av saken. Utvikling av eiendommer i samarbeid med andre grunneiere er i tråd med selskapets formål og mandat.

Styreleder nevner at *Lov om virksomhetes åpenhet og arbeid med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold* (åpenhetsloven, 2021) pålegger utbyggere et ansvar for at underleverandører ivaretar lønns- og arbeidsvilkår og unngår sosial dumping. Når det gjelder ytre miljø, har selskapet reparert og erstattet deler av et sikkerhetsgjerde rundt et nedlagt pukkverk i Kjæråsen.

Ordfører sier at når selskapet begynner på store byggeprosjekter i 2023–2024, blir samfunnsansvar,

som ytre miljø, mer aktuelt. Hun kjenner ikke til etiske brudd i Isegran Eiendom AS.

Ordfører nevner at Isegran Eiendom AS samarbeider i Trosvikstranda Utvikling AS med private aktører. Dette er nødvendig grunneiersamarbeid og overensstemmer med vedtektene. Ordfører opplyser samtidig at hun har eierinteresser i nærheten av Trosvikstranda. Når reguleringssaken kommer til behandling i bystyret, vil hun be om å få sin habilitet vurdert.

4.3 Vurderinger

Kommunens eierskapsmelding

Fredrikstad kommune oppfylder etter revisjonens vurdering kommuneloven og KS' anbefaling for eierskapsmelding. *Eierskapsmelding 2022–2025 for Fredrikstad kommune*, som bystyret vedtok 16.06.2022, inneholder de tre elementene som kommuneloven § 26-1 krever av eierskapsmeldinger: kommunens prinsipper for eierstyring, oversikt over selskaper som kommunen har eierinteresser i og øvrig interkommunalt samarbeid, samt kommunens formål med sine eierinteresser.

Eierskapsmelding 2022–2025 for Fredrikstad kommune inneholder en rolleavklaring der eierstyringen forankres bredt i bystyre og formannskap. "De er også eierskapsutvalg", står det. Ordfører presiserer at formannskapet er kommunens eierskapsutvalg. Kommunedirektør med virksomhet styring og eierskap bistår ordfører med oppfølging av selskaper, herunder forberedelse til møter i eierorganer og eiermøter og forslag til eierstrategier til behandling i bystyret. Kontrollutvalget skal, på bystyrets vegne, påse at det føres kontroll med kommunens eierskap, herunder lovbestemt eierskapskontroll.

Fredrikstad kommunes nettsider har en eierportal som supplerer eierskapsmeldingen med informasjon om eierskap.

Eierstrategi

Eierskapsmelding 2022–2025 for Fredrikstad kommune har kapittel 4 Fredrikstad kommunes eierportefølje og eierstrategier, der det for hvert foretak er en kort tekst om eierstrategi. Med Fredrikstad kommune som eneeier i Isegran Eiendom AS er dette etter revisjonens vurdering tilstrekkelig. I selskaper med flere eiere kan det være behov for en felles, lengre eierstrategi.

Rapportering og eiermøter

Isegran Eiendom AS og eierkommunen Fredrikstad oppfylder etter revisjonens vurdering kommunesektorens krav til rapportering, bortsett fra at generalforsamlingsdokumenter bare delvis er sendt i kopi til kommunens postmottak (for journalføring) og kontrollutvalg. Styret har utarbeidet årsmelding, som suppleres med selskapets fyldige nettsider. Eiermøter i Isegran Eiendom AS avholdes hvert kvartal. Fra kommunen deltar ordfører, kommunedirektør, direktør virksomhetsstyring og økonomi og virksomhetsleder styring og eierskap. Fra selskapet deltar styreleder og adm. direktør.

Kommunedirektøren fremmer en årlig orienteringssak om aksjeselskaper og interkommunale selskaper for formannskap og bystyre, normalt etter at generalforsamlinger og representantskapsmøter er gjennomført. Saken lenker til årsrapporter/årsmeldinger for AS-er, inkludert Isegran Eiendom AS, og IKS-er. Adm. direktør presenterte Isegran Eiendom AS for formannskapet i desember 2021. Rapporteringen bidrar til bred politisk forankring av kommunens eierstyring.

Isegran Eiendom AS har hatt to generalforsamlinger i 2022. Innkallingene gikk til ordfører (fullmektig i generalforsamling), men ikke i kopi til kommunens postmottak for journalføring. Protokoll fra generalfor-

samling 07.04.2022 ble journalført og tilgjengelig for publikums innsyn, men ikke protokoll fra generalforsamling 29.06.2022 (det ble utført senere). Innkalling til generalforsamlingene gikk heller ikke i kopi til kontrollutvalget, slik kommuneloven § 23-6 krever. Kontrollutvalget fikk dermed ikke anledning til å være til stede i generalforsamling eller følge opp saker.

Konsernet består av morselskapet Isegran Eiendom AS og 13 datterselskaper (100 % eid). Morselskapet eier selv ingen eiendommer. Alle eiendommene ligger i datterselskapene, hovedsakelig én eiendom i hvert selskap. Å ha ett AS per eiendom tilrettelegger for senere utvikling av eiendommene og isolerer risiko. Dette er en utbredt selskapsstruktur for slike eiendomsselskaper, påpeker ordfører.

Selskapets vedtekter

Vedtekter for Isegran Eiendom AS (29.06.2022) oppfyller etter revisjonens vurdering aksjelovens krav til opplysninger i vedtektene om selskapets foretaksnavn, virksomhet (formål), aksjekapitalens størrelse og aksjenes pålydende beløp. Isegran Eiendom AS sitt formål – eiendomsforvaltning – er tydelig. Vedtektenes § 5 sier at styrets leder velges av generalforsamlingen. § 8 sier hva generalforsamlingen skal behandle, men nevner ikke valg av styre, noe som for ordens skyld kunne ha stått i vedtektene. (Aksjeloven § 6-3 sier at medlemmene av styret velges av generalforsamlingen, som også bestemmer om det skal velges varamedlemmer.)

Bystyret vedtok 16.06.2022 *Eierskapsmelding 2022–2025 for Fredrikstad kommune (PS 80/22)* og *Isegran Eiendom AS – Endring av selskapets vedtekter (PS 79/22)*. Styringsdokumentene er tydelige på at ordføreren er eierrepresentant og styret er ansvarlig for driften av selskapet.

Generalforsamling – representasjon og vedtak i eierorganet

Isegran Eiendom AS oppfyller etter revisjonens vurdering KS' anbefaling om representasjon og aksjelovens krav til innkalling, sakliste, møteledelse og protokoll. *Eierskapsmelding 2022–2025 for Fredrikstad kommune* sier i eierstyringsprinsipp 8 at kommunen som hovedregel skal være representert ved ordfører i selskapenes eierorganer. *Protokoll fra ordinær generalforsamling i Isegran Eiendom AS* den 07.04.2022 viser at dette praktiseres.

Styre – sammensetning og funksjon

Styret i Isegran Eiendom AS oppfyller etter revisjonens vurdering aksjelovens bestemmelser for sammensetning og KS' anbefalinger når det gjelder funksjon. Styret består av tre aksjonærvalgte styremedlemmer, for tiden én kvinne og to menn. Ordfører gir uttrykk for at Isegran Eiendom AS har et meget arbeidsomt styre som leder konsernet på en god måte.

Styret har ikke varamedlemmer, slik KS anbefaler, og heller ikke nestleder. Generalforsamling kan om nødvendig innkalles på én ukes varsel for å oppnevne nye styremedlemmer. Revisjonen mener at oppnevning av varamedlemmer til styret og nestleder i styret for ordens skyld bør vurderes.

Mål, verdier og strategier Isegran Eiendom AS (27.06.2022) er styrets strategiplan for selskapet, som oppdateres årlig. Strategiplanen suppleres med *Handlingsplan Isegran Eiendom Konsern (2021–2025)*. KS' anbefaling 12 tilrår en årlig møteplan, inkludert et styreseminar for evaluering og opplæring av styret. Styreleder vil innføre dette, noe revisjonen finner positivt.

KS' anbefaling 13 sier at som hovedregel bør styremedlemmer i morselskap ikke sitte i datterselskaps styre, av hensyn til styrekompetansen som trengs i selskapene og for å unngå dobbeltrolle i konsernforhold. Isegran Eiendoms morselskap og 13 datterselskaper har personidentisk styresammensetning,

med tillegg av adm. direktør i datterselskapenes styrer. Begrunnelsen for "styreoverlapp" er at konsernstyret vil ha full kontroll over heleide datterselskaper. Etter revisjonens vurdering bør generalforsamling i Isegran Eiendom AS vurdere ordningen med at styremedlemmene i morselskapet sitter i styrene i datterselskapene.

Etiske retningslinjer – habilitet og samfunnsansvar

Isegran Eiendom AS følger etter revisjonens vurdering bare delvis KS' anbefaling 19 om at styret bør utarbeide og jevnlig revidere etiske retningslinjer for selskapsdriften. Selskapet har ikke egne etiske retningslinjer, men *Mål, verdier og strategier Isegran Eiendom AS* oppgir under "Etiske prinsipper" at selskapet er forpliktet på Fredrikstad kommunes etiske prinsipper. Disse gjengis i seks punkter: åpenhet, fellesskapets midler, miljøbevisst, omdømme og integritet, sikkerhet/helse/arbeidsmiljø og varslingsrutiner.

Revisjonen mener at Isegran Eiendom AS bør utarbeide egne etiske retningslinjer, fordi selskapets behov kan være noe annerledes enn kommunens, og for at selskapet skal ha et aktivt forhold til etikk. Etiske retningslinjer kan dekke hele konsernet og bør inkludere rutiner for vurdering og håndtering av habilitet (jf. KS' anbefaling 15).

4.4 Konklusjon og anbefalinger

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

Revisjonen har funnet avvik knyttet til at generalforsamlingsdokumenter i 2022 bare delvis ble sendt til Fredrikstad kommunes postmottak (for journalføring) og kontrollutvalg, samt at Isegran Eiendom AS ikke har egne etiske retningslinjer.

Revisjonen anbefaler Fredrikstad kommune å påse følgende i tilknytning til Isegran Eiendom AS:

- a. Isegran Eiendom AS bør sende innkalling til og protokoll fra generalforsamlinger i kopi til kommunens postmottak (for journalføring) og kontrollutvalg.
- b. Styret i Isegran Eiendom AS bør vedta konsernets etiske retningslinjer, inkludert habilitetsbestemmelser.
- c. Styret i Isegran Eiendom AS bør vurdere å oppnevne styrets nestleder.
- d. Generalforsamling i Isegran Eiendom AS bør vurdere å oppnevne varamedlemmer (numeriske) til styret.
- e. Generalforsamling i Isegran Eiendom AS bør vurdere ordningen med at styremedlemmene i morselskapet sitter i styrene i datterselskapene.

5 Kilder

Lover, forskrifter, statlige veiledere

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), 2018.
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 virksomheteres åpenhet og arbeid med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold (åpenhetsloven), 2021.
Forskrift om kontrollutvalg og revisjon, 2019.
Brønnøysundregistrenes Enhetsregister, www.Brreg.no.

Forskningsrapporter, bransjeorganisasjoner mv.

Standard for eierskapskontroll (RSK 002), NKRF, 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

Eierskapsmelding 2022–2025 for Fredrikstad kommune (PS 80/22), bystyret 16.06.2022.
Isegran Eiendom AS – Endring av selskapets vedtekter (PS 79/22), bystyret 16.06.2022.
Eierstyring: Årsrapporter 2020 for aksjeselskaper (AS) og interkommunale selskaper (IKS) med 100 prosent offentlig eierskap (PS 52/22), bystyret 05.05.2022.
Eiermøte med Isegran Eiendom AS – møtereferater 29.06.2022 og 12.10.2022.
Www.Fredrikstad.kommune.no – eierskap.

Isegran Eiendom AS

Vedtekter for Isegran Eiendom AS, generalforsamling 29.06.2022.
Årsmelding 2021 for Isegran Eiendom AS, styret 23.03.2022.
Årsregnskap 2021 Isegran Eiendom AS, styret 23.03.2022.
Protokoll fra ekstraordinær generalforsamling i Isegran Eiendom AS, 29.06.2022.
Protokoll fra ordinær generalforsamling i Isegran Eiendom AS, 07.04.2022.
Protokoll fra ordinær generalforsamling i Isegran Eiendom AS, 11.06.2021.
Protokoller fra styremøter Isegran Eiendom AS 27.06.2022, 05.04.2022, 23.03.2022, 28.02.2022 og 31.01.2022.
Mål, verdier og strategier Isegran Eiendom AS, styret 27.06.2022.
Handlingsplan Isegran Eiendom Konsern (2021–2025).
Www.Isegraneiendom.no.

Vedlegg: Høringsuttalelser til rapporten

Fredrikstad kommune (e-post 18.11.2022):

Rapporten utarbeidet av ØVKR om eierskapskontroll for Isegran Eiendom AS redegjør for Fredrikstad kommunes eierskapsforvaltning på en god måte. Revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger tas med som innspill til kommunens videre eierstyring.

Siri Martinsen

Ordfører, Fredrikstad kommune, eierrepresentant/fullmektig i generalforsamling i Isegran Eiendom AS.

Isegran Eiendom AS (e-post 17.11.2022):

Styreleder og administrerende direktør i Isegran Eiendom AS har blitt intervjuet av forvaltningsrevisoren. Det er her redegjort for selskapets syn på eierstyringen, men også inngående om selskapets virksomhet.

Inntrykket er at intervjuene og oppfølgingsspørsmålene har vært grundige og detaljerte. Rapporten gir et godt bilde av forholdet mellom Fredrikstad kommune som eier og Isegran Eiendom AS.

Eva Hagen

Styreleder, Isegran Eiendom AS.