

Rapporten er delvis unntatt offentlighet, jfr off.loven § 13, forv.loven § 13.



FORVALTNINGSREVISJON

Steinkjerbygg KF, Steinkjerbygg AS og datterselskap

RAPPORT



Steinkjer kommune

Januar 2019

FR 1054

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA er Norges største interkommunale revisjonsselskap, og leverer revisjonstjenester innen regnskap, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll til 55 kommuner og en fylkeskommune.

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Steinkjer kommunes kontrollutvalg i perioden august 2018 til desember 2018.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 77 nr. 4. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger¹.

Revisjonsteamet har bestått av prosjektleder/oppdragsansvarlig Unni Romstad prosjektmedarbeider Eirik Seim og kvalitetssikrere Anna Ølnes og Espen Langseth. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Steinkjer kommune, kommuneloven § 79 og forvaltningslovens kapittel 6.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs² standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside www.revisjonmidtnorge.no.

Namsos, 01.februar 2019



Unni Romstad

Oppdragsansvarlig revisor

¹ Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. § 7

² Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

Rapporten belyser spørsmålet om eiendomsforvaltningen i Steinkjer kommune er organisert på en hensiktsmessig måte.

I kapittel 2 ser vi på organiseringsform og styrer. Valgt organisasjonsform i Steinkjerbygg KF er hensiktsmessig, gitt eiers ønske om å være tett på oppgavene selskapet skal løse. Samtidig er manglende fokus på aksjeselskapene en styringsutfordring, og drar i retning av en ikke hensiktsmessig organisasjonsform. Videre finner vi at uklarheter knyttet til aktørenes rolle kan bidra til at organisasjonsformen Steinkjerbygg KF kan oppleves som utfordrende. Uklarheter i forhold til myndighet kan også gi utfordringer. Dette er eksemplifisert ved at foretaksmøtet i Steinkjerbygg KF fatter vedtak om styrets godtgjøring i aksjeselskaper uten å ha den formelle myndigheten. Dette ligger til selskapenes generalforsamling. Som en konsekvens av gjennomgående styrer er ikke generalforsamling habil til å fastsette styrets honorar i aksjeselskapene.

Steinkjerbygg KF kan ikke være morselskap i Steinkjerbyggkonsernet, og konsernet vil dermed bestå av Steinkjerbygg AS og datterselskaper.

Styrets sammensetning i Steinkjerbygg KF gir ikke nevneverdige utfordringer. Praksis med gjennomgående styrer er ikke i strid med lov og forskrift, men gir utfordringer med tanke på styrets muligheter til å fatte vedtak. Det er ikke anbefalt at styremedlemmer i morselskap sitter i styret til datterselskap.

Kapittel 3 og 4 omhandler styringssignaler, rapportering og rutiner. Eier gir Steinkjerbygg KF formelle og uformelle styringssignaler. Aksjeselskapene, med unntak av DH Eiendom AS får liten grad av styringssignaler ut over de formelle styringssignalene. DH Eiendom AS får både formelle og uformelle styringssignaler fra Steinkjer kommune, noe som er utenfor formalstrukturen i Steinkjerbyggkonsernet.

Praksis viser at Steinkjerbygg KF etterlever styringssignaler fra eier og har rutiner for rapportering og håndtering av misligheter. I Steinkjerbygg AS og datterselskaper rapporteres det til styret, og det rapporteres til eier i generalforsamling. Styringssignaler om moderate styrehonorar er ikke etterlevd fullt ut i 2016 og 2017.

Kapittel 5 ser på håndtering av utvalgte bestemmelser i lov om offentlig anskaffelser i ett av datterselskapene i Steinkjerbyggkonsernet. Data og vurderinger viser at DH Eiendom AS i det alt vesentlige etterlever utvalgte bestemmelser i lov om offentlige anskaffelser. Revisor understreker at anskaffelse av konsulenttjenester i 2014/2015 skulle vært gjennomført etter konkurranse.

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	2
Sammendrag.....	3
Innholdsfortegnelse	4
1 Innledning.....	7
1.1 Bestilling.....	7
1.2 Bakgrunn.....	7
1.3 Problemstillinger.....	8
2 Organisasjonsform og styrer.....	9
2.1 Problemstilling	9
2.2 Revisjonskriterier.....	9
2.3 Selskaper og eierstruktur.....	9
2.4 Selskapsformer	12
2.4.1 Kommunale foretak.....	12
2.4.2 Aksjeselskaper.....	14
2.4.3 Konsern	15
2.4.4 Gjennomgående styrer	16
2.4.5 To roller: eier og kunde	19
2.4.6 Habilitet.....	21
2.5 Revisors vurdering.....	27
Organisering	27
Styrets sammensetning	27
Habilitet.....	28
Gjennomgående styrer	28
Myndighet.....	29
Konsern	29
Styringsutfordringer og roller.....	29
3 Styringssignaler	31
3.1 Problemstilling	31
3.2 Revisjonskriterier.....	31
3.3 Kommunale foretak	31
3.3.1 Eiersignaler.....	31
3.3.2 Vurdering	35
3.4 Aksjeselskap	36
3.4.1 Eiersignaler.....	36
3.4.2 DH Eiendom AS.....	38
3.4.3 Vurdering	40
4 Etterlevelse av styringssignaler, rapportering og rutiner.....	42

4.1	Problemstillinger.....	42
4.2	Revisjonskriterier.....	42
4.3	Steinkjerbygg KF.....	43
4.3.1	Styringssignaler og praksis.....	43
4.3.2	Særlig styringssignal.....	44
4.3.3	Rapportering og rutiner.....	45
	Håndtering av misligheter.....	48
4.3.4	Vurdering: Etterlevelse av styringssignaler, rapportering og rutiner Steinkjerbygg KF	49
	Håndtering av misligheter:.....	51
4.4	Steinkjerbygg AS og datterselskaper.....	51
4.4.1	Styringssignaler og praksis.....	51
4.4.2	Særlig styringssignal.....	52
4.4.3	Rapportering og rutiner Steinkjerbygg AS.....	54
4.4.4	Vurdering: Etterlevelse av styringssignaler, rapportering og rutiner Steinkjerbygg AS	56
5	Offentlige anskaffelser – DH Eiendom.....	58
5.1	Problemstilling.....	59
5.2	Revisjonskriterier.....	59
5.3	Data.....	60
5.3.1	Oppdragsavtale med konsulent.....	61
5.3.2	Innovasjonscampus Steinkjer – detaljprosjektering, anbudsgrunnlag og oppfølging i byggetiden.....	61
5.3.3	Innovasjonscampus Steinkjer – bygningsmessig hovedentreprise inkl felles rigg og drift	63
5.3.4	Uavhengig kontroll PRO Innovasjonscampus.....	65
5.4	Vurdering.....	66
6	Høring.....	68
7	Konklusjoner og anbefalinger.....	69
7.1	Konklusjon.....	69
7.2	Anbefalinger:.....	70
	Kilder.....	72
	Vedlegg 1 – Metode og avgrensning.....	73
	Offentlige anskaffelser.....	75
	Vedlegg 2 – Utledning av revisjonskriterier.....	76
	Organisasjonsform, styrer og roller.....	76
	Styringssignaler kommunale foretak.....	77
	Styringssignaler aksjeselskap.....	78
	Rapporteringsrutiner og etiske reglement i kommunale foretak.....	80

Rapporteringsrutiner og etiske retningslinjer aksjeselskap	80
Offentlige anskaffelser	81
Vedlegg 3 – Høringssvar	85
Vedlegg 4 – oversikt styrer, daglig leder, eierforhold Og Formål.....	88
Vedlegg 5 – Steinkjerbygg KF, Steinkjerbygg as og datterselskaper	91
Hendelser 2009:	91
Hendelser 2011:	91
Hendelser 2012:	91
Hendelser 2014:	91
Hendelser 2015:	92
Hendelser 2016:	92
Hendelser 2018:	93

Tabell

Tabell 1. Honorar til styreleder vedtatt av generalforsamling. Kilde: Protokoller fra generalforsamlinger.....	53
Tabell 2. Oversikt over saker pr år pr aksjeselskap. Kilde: Protokoller fra styremøter	53
Tabell 3. Styre Steinkjerbygg KF	88
Tabell 4. Oversikt styre og daglig leder	88
Tabell 5. Oversikt eier og formål	90

Figurer

Figur 1. Selskapsstruktur. Kilde: Revisjon Midt-Norge SA	10
Figur 2. Grad av styring knyttet til selskapsform	12

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget bestilte i møtet 18.06.2018, sak 23/18 en forvaltningsrevisjon av Steinkjerbygg KF, Steinkjerbygg AS og datterselskap. Denne forvaltningsrevisjonen er et nytt prioritert prosjekt i plan for forvaltningsrevisjon og kommer opp på bakgrunn av flere oppslag i media våren 2018. I saksframlegget i sak 23/18 pekes det på utfordringer knyttet til den komplekse selskapsstrukturen som gjør at det kan være vanskelig å se om beslutningene til enhver tid er fattet av riktig organ, og om organisering og drift gjennom datterselskaper er optimal.

Revisor oppfatter at KU ønsker å få klarlagt ulike organers rolle, gjennom å se på hvilke mandat og plikter ulike lovverk gir de ulike organene både for Steinkjerbygg KF, Steinkjerbygg AS og datterselskapene, samt hvordan dette utøves. Spesielt interessant er det å se på valgmemnda sin rolle, habilitet, fastsettelse av styrehonorar og ekstragodtgjørelse til styreleder i Steinkjerbygg KF samt styrenes rapportering til eier. I tillegg ønskes en vurdering av hvem som har myndighet til å anmelde på vegne av Steinkjerbygg KF. Det er også et ønske fra kontrollutvalget at revisjonen omfatter anbudsprosesser i DH eiendom AS.

1.2 Bakgrunn

Steinkjerbygg KF ble stiftet 17.09.2014 og har siden den tid utviklet seg til et selskap som leverer tjenester på vegne av Steinkjer kommune innenfor kommunal bosetting, drift og forvaltning av formålsbygg. Videre opptrer selskapet som byggherre for kommunale nybygg. Enhet eiendom ble en del av Steinkjerbygg KF fra 2018.

Steinkjerbygg AS ble stiftet i 1941 og er heleid av Steinkjer kommune.

Et av argumentene for opprettelsen av Steinkjerbygg KF i 2014 var å holde eiendomsforvaltningen samlet for å oppnå en viss stordriftsfordel, kostnadseffektivitet og fagkompetanse.

Etter opprettelsen av den nye selskapsstrukturen i 2014 har man etter hvert etablert en gjennomgående styring i selskapene. Det betyr at styret i Steinkjerbygg KF er identisk med styret i Steinkjerbygg AS og datterselskaper, med unntak av at de ansatte har en representant i Steinkjerbygg KF sitt styre. I tillegg er styreleder i Steinkjerbygg KF og Steinkjerbygg AS, enestyre i datterselskapene i deler av tiden etter etableringen av selskapsstrukturen. DH Eiendom AS har som eneste datterselskap eget styre.

Gjennom Trønder-Avisa i mai 2018 har det kommet fram saker knyttet til dobling av styrehonorar og ekstra godtgjørelse knyttet til enkeltoppgaver. I Trønder-Avisa 11. mai 2018

rettes det søkelys på DH Eiendom, ett av datterselskapene til Steinkjerbygg AS og manglende utlysning av anbud.

Disse sakene reiser blant annet spørsmål om myndighet og habilitet. Sakene reiser videre spørsmål med hvilket handlingsrom kommunens styringssignaler gir i tillegg til lovverket, og hvordan disse styringssignalene følges opp i KF sitt styre og de andre styrene. Derneft om det innenfor selskapsstrukturen finnes retningslinjer og rutiner for å løse oppgavene i tråd med kommunes styringssignaler.

Sammen og på et overordnet nivå reiser hendelsene et overordnet spørsmål med om Steinkjer kommune har organisert eiendomsforvaltningen på en hensiktsmessig måte og om politikerne har god nok kontroll på aktiviteten i sine selskaper og får tilstrekkelig rapportering fra styrene.

1.3 Problemstillinger

Følgende problemstilling vil bli besvart i rapporten:

Er eiendomsforvaltningen i Steinkjer kommune organisert på en hensiktsmessig måte?

1. Er organisasjonsform og styresammensetning hensiktsmessig?
2. Gir eier klare styringssignaler?
3. Viser praksis at Steinkjerbygg KF, Steinkjerbygg AS og datterselskaper følger styringssignaler fra eier?
4. Har Steinkjerbygg KF og Steinkjerbygg AS klare rutiner for:
 - Rapportering til eier
 - Håndtering av misligheter
5. Følger DH Eiendom AS utvalgte bestemmelser i lov om offentlige anskaffelser?

Forvaltningsrevisjonen vil omfatte perioden fra etableringen av Steinkjerbygg KF og framover. I bestillingsprosessen ble det klart at datterselskapet Steinkjer Kulturbygg AS skal ikke omfattes av forvaltningsrevisjonen fordi det er et nyopprettet selskap. Selskapet vil bli inkludert i det som omhandler selskapsstrukturen.

Dette prosjektet vil ikke berøre spørsmål om hvorvidt virksomhetene har løst sine oppgaver på en tilfredsstillende måte. Økonomiske spørsmål vil heller ikke bli berørt.

Problemstillingene er justert i forhold til vedtatt prosjektplan. Endringene gjelder ordlyd i problemstillingen. Endringene vurderes som ikke vesentlige for prosjektet, og har ikke medført endringer i forhold til de spørsmålene som rapporten besvarer.

2 ORGANISASJONSFORM OG STYRER

I dette kapitlet vil revisor beskrive selskapene og eierstrukturen mellom disse, og vi vil vurdere styringsmuligheter i de ulike organisasjonsformer og styresammensetning i de aktuelle selskapene herunder forholdet med gjennomgående styrer. Vi vil fokusere på de ulike styrende organenes myndighet og ansvar. Det vil også bli presentert en juridisk vurdering av sentrale forhold.

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling:

- Er organisasjonsform og styresammensetning hensiktsmessig?

Revisor presiserer at begrepet hensiktsmessighet vil være knyttet til kontekst.

2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Organisasjonsformen bør gi tilfredsstillende styringsmulighet
- Styrets sammensetning bør være hensiktsmessig
- Ansvars – og myndighetsforhold (roller) bør være klart definert

I den juridiske vurderingen framgår det hvilke lovbestemmelser som er anvendt.

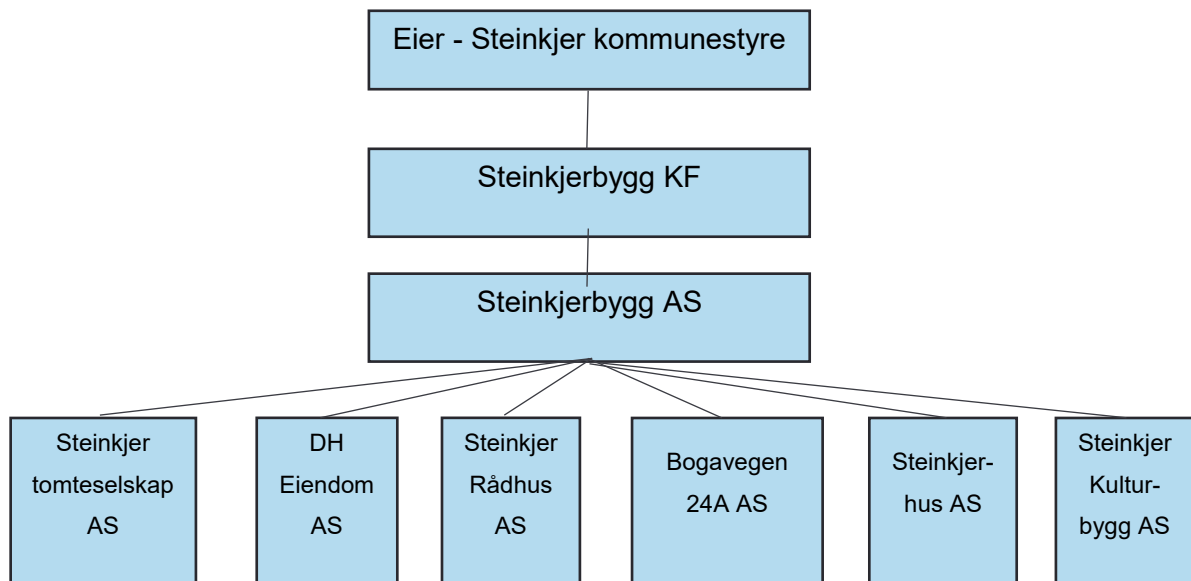
2.3 Selskaper og eierstruktur

Dagens organisering av Steinkjerbygg KF, Steinkjerbygg AS og datterselskap ble vedtatt 18.06.2014, sak 47/2014. Da ble det kommunale foretaket Steinkjerbygg KF stiftet for å overta forvaltning av boligmassen i Steinkjerbygg AS. I saksframlegget fra 2014 heter det at et naturlig skille vil kunne være at det kommunale foretaket forvalter eiendom knyttet til kommunens omsorgsoppgaver og at aksjeselskapet forvalter forretningsmessig utleie av eiendom. Videre pekes det på at kommunen forvalter eiendomsmasse gjennom kommunale aksjeselskaper og at det bør vurderes å gjennomføre en organisatorisk gjennomgang med tanke på å bygge et større og mer robust selskap ved å fusjonere til ett selskap, eller samle alle selskapene i en konsernstruktur under Steinkjerbygg AS. Det siste alternativet ble valgt og Steinkjerbygg AS har i dag seks datterselskap (se figur 1).

Steinkjer kommune engasjerte en ekstern aktør til å utrede organisering av eiendomsforvaltningen (PwC 2016). I tillegg finnes det vurderinger av selskapsoppbyggingen i flere kommunestyresaker i perioden 2014-2018. Felles for disse er at det er fokus på økonomiske vurderinger og mindre på styring og organisatoriske utfordringer. Et av

argumentene for opprettelsen av Steinkjerbygg KF i 2014 var å holde eiendoms-forvaltningen samlet for å oppnå en viss stordriftsfordel, kostnadseffektivitet og fagkompetanse.

Revisor presenterer en oversikt over hendelser som har ledet fram til dagens organisering, i vedlegg 5.



Figur 1. Selskapsstruktur. Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Figur 1 viser eierstrukturen mellom Steinkjerbygg KF, Steinkjerbygg AS og datterselskaper.

Virksomheten i aksjeselskapene beskrives slik i Steinkjerbygg KF sin årsberetning for 2017:

Steinkjerbygg AS ble stiftet i 1941 og har siden 1989 vært eid 100 prosent av Steinkjer kommune. Steinkjerbygg AS er konsernets morselskap, og har liten operativ drift. Selskapet er eier av bilparken og tyngre utstyr, og disse leies ut til Steinkjerbygg KF.

Steinkjer Rådhus AS er fullt ut utleid til Steinkjer kommune.

Steinkjer Tomteselskap AS jobber med tilrettelegging av boligtomter både i sentrum og i grendesentrene. Utbygging i sentrum har de senere årene blitt ivaretatt av private utbyggere, noe som gir Steinkjer Tomteselskap AS større rom for å ivareta distriktsmandatet.

Bogavegen 24a AS driver utleie av lokaler og tomt til Skanska Husfabrikken. Leietaker har opsjon på overtakelse av bygget med tilhørende tomt, som leietaker ønsker å benytte. Konsernstyret vurderer en fusjon mellom DH Eiendom AS og Bogavegen 24a AS. Denne kan gjennomføres i 2018.

DH Eiendom AS: Selskapets mandat er utbygging av Innovasjonscampus Steinkjer.

Steinkjerhus AS er det kommersielle selskapet hvor blant annet boliger som skal avhendes ligger. Disse boligene kommer i tillegg til boenhetene som ligger i Steinkjerbygg KF. Presteboliger og annen kommersiell aktivitet på boligsiden ligger i dette selskapet.

Selskapenes formål er presentert i vedlegg fire.

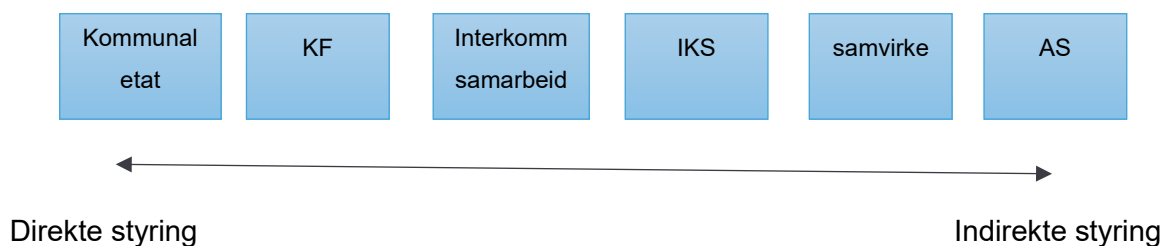
Steinkjerbygg AS og datterselskaper har ingen egne ansatte ut over daglig leder i deltidsstilling. Daglig leder er felles med Steinkjerbygg KF. Alle ansatte som er knyttet til selskapene har sitt ansettelsesforhold til Steinkjerbygg KF.

Organiseringa med Steinkjerbygg KF som er eneeier av Steinkjerbygg AS med tilhørende heleide datterselskap omtales som konsernet Steinkjerbygg. Konsernbegrepet forstås på litt ulike måter og ifølge aksjeloven (§ 1-3) kan et morselskap ikke ha kommunalt foretak (KF) som organisasjonsform. Legges denne forståelsen til grunn er det bare Steinkjerbygg AS med sine datterselskaper som utgjør konsernet. Morselskapet i konsernet eies av det kommunale foretaket Steinkjerbygg KF. Styret i Steinkjerbygg AS er identisk med styret i Steinkjerbygg KF, med unntak av at styremedlem valgt av ansatte sitter i styret i det kommunale foretaket. Steinkjerbygg KF sitt øverste organ er foretaksmøtet, som er kommunestyret i Steinkjer. Det kommunale foretaket er regulert i kapittel 11 i kommuneloven (LOV-1992-09-25-107). Steinkjerbygg AS' øverste organ er generalforsamlingen, som består av eierne (Steinkjerbygg KF). Pr i dag er det styret i Steinkjerbygg KF som er eierrepresentanter i Steinkjerbygg AS. Aksjeselskapene er regulert av aksjeloven (LOV-1997-06-13-44).

Steinkjer kommune har to roller i forhold til Steinkjerbygg KF. Den ene er som eier, den andre er som kunde. Det foreligger en grensesnittavtale som regulerer forholdet når det gjelder tjenester innenfor kommunal bosetting og drift og forvaltning av formålsbygg.

2.4 Selskapsformer

Valgt selskapsform vil gi kommunen ulik grad av styring med sine selskaper.



Figur 2. Grad av styring knyttet til selskapsform

Figur 2 illustrerer at kommunens mulighet til direkte styring avtar jo lengre til høyre man kommer. I en kommunal etat har kommunen full kontroll, mens styringsmuligheter i et aksjeselskap begrenser seg til å gi styringssignaler i generalforsamlingen.

2.4.1 Kommunale foretak

Revisor har på bakgrunn av informasjon fra Brønnøysundregistrene og protokoller fra foretaksmøter utarbeidet en oversikt over styret og daglig leder. Se vedlegg 4. Sittende styre er valgt ut kommunestyreperioden 2016-2019. Daglig leder i Steinkjerbygg KF er Joar Nyborg. Nyborg ble engasjert fra 1. august 2018, og Svein Olav Hanssen hadde stillingen tidligere. Ny daglig leder vil tiltre januar 2019.

Kommunale foretak (KF) er en del av kommunen og ikke et eget rettssubjekt. Gjeldende bestemmelser om KF følger av kommuneloven kapittel 11. Fordi KF er en del av kommunen, vil foretaket være underlagt forvaltningsloven, offentlighetsloven og lov om offentlige anskaffelser. Det er likevel slik at KF har eget regnskap. Organisasjonsformen legger til rette for en balanse mellom folkevalgt styring på den ene siden og frihet for styret og daglig leder på den andre siden (se nedenfor). Kommunestyret er KFs øverste organ og fastsetter rammene for foretaket gjennom vedtekter og økonomiske føringer (fastsetter budsjett og regnskap). Kommuneloven legger myndigheten direkte til styret i KF, selv om kommunestyret gjennom vedtektene kan begrense styrets myndighet. Av dette følger det at rådmannen ikke kan instruere daglig leder, til forskjell fra praksis i kommunal forvaltning for øvrig. Det er likevel slik at rådmannen kan instruere daglig leder i KF om å utsette iverksetting av en sak til kommunestyret har behandlet saken.

Styret i KF sitt ansvar følger av kommuneloven § 67. Styret har myndighet til å treffe avgjørelser i alle saker som gjelder foretaket og dets virksomhet, og skal føre tilsyn med daglig leders ledelse av foretaket.

Daglig leder er direkte underlagt styret og skal følge de retningslinjer og pålegg som styret gir. Daglig leder skal videre sørge for at foretaket drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner og at det er gjenstand for betryggende kontroll. Daglig ledelse omfatter ikke saker som etter foretakets forhold er av uvanlig art eller av stor betydning, med mindre styret har gitt daglig leder myndighet til det. Dette er hjemlet i kommuneloven § 71.

Ifølge Rapport IRIS -2012/072 (Opedal et al. 2012) om kommunale foretak kan man tenke seg at en kommune har fire mulige styringsstrategier i et KF. For det første har vi minimumsstrategien (styring på distanse) der kommunestyret langt på veg har trukket seg tilbake, mens foretaket lever sitt eget liv. For det andre har vi maksimumsstrategien, der kommunestyret vil utøve en aktiv eierstyring med en viss fare for å drive overstyring av foretakets styre og ledelse. For det tredje har vi en styringsstrategi basert på mål – og resultatstyring, og til slutt en styringsstrategi basert på hierarkisk styring (direkte virkemidler).

Rapporten peker videre på at et optimistisk syn på foretaksmodellen er at den muliggjør politisk styring for å sikre gjennomslag for partipolitiske hensyn, likhetshensyn og rettssikkerhet samtidig som den gir frihet for foretaksledelsen slik at den kan effektivisere og utvikle virksomheten.

Ser vi dette i sammenheng med de mulige styringsstrategiene som er nevnt ovenfor, kan vi peke på to mulige faktorer som kan vanskeliggjøre styringen. Den ene er at folkevalgte distanserer seg i for stor grad fra styringsansvaret. Dersom foretaket da samtidig i liten grad rapporterer til eier og foretaksledelsen ikke er opptatt av internkontroll og etikk, er det risiko for at noe kan gå galt. Den andre faktoren er overstyring. Overstyring er at politikere i for stor grad legger føringer for foretaket, og ansvarsforholdet mellom folkevalgte, styret og ledelsen blir pulverisert (Opedal et al 2012)

Bjørn Brox skriver i sin artikkel «Kommunale foretak virker ikke» at hovedkritikken mot KF har vært at styringsproblemene overskygger de mulige faglige fordelene ved modellen. Kommunale foretak må ses på som utfører av kommunale oppgaver og har ikke overtatt alle fullmakter innenfor sine tjenester fra kommunestyret. Dette kan gi konflikt mellom kommunestyret og styrene i foretaket. Rådmannens manglende instruksjonsmyndighet ovenfor foretakets daglige leder kan også gi utfordringer. I mange foretak sitter det politikere i styret. Dette kan føre til at styret ikke blir så profesjonelt som ønskelig, og en rolleblanding siden det også er politikere som skal være bestillere av tjenester fra foretaket. En kommune som har et KF må føre to regnskap; ett for kommunen og ett for foretaket, og blir avhengig av et konsernregnskap for å kunne sammenligne seg med andre kommuner. Ikke alle kommuner har tatt konsekvensen av dette.

Steinkjerbygg KF er Steinkjer kommunes redskap innenfor tre hovedområder: kommunal bosetting, drift og forvaltning av formålsbygg samt byggherre for kommunale bygg, etter at Steinkjer kommune i sak 89/2016 vedtok å overføre alle formålsbygg til Steinkjerbygg KF. Etter at kommunens eiendomsavdeling ble overført til Steinkjerbygg KF i 2018, har foretaket vært organisert med tre avdelinger under daglig leder.

Avdeling plan i foretaket har ansvar for alle prosjekter, både nybygg og utbyggingsprosjekter på eksisterende bygg i Steinkjerbyggkonsernet. Avdeling drift består av to underavdelinger; vedlikehold og renhold. Avdeling stab skal ivareta merkantil- økonomi – og personalfunksjoner.

2.4.2 Aksjeselskaper

Revisor har på bakgrunn av informasjon fra Brønnøysundregistrene utarbeidet en oversikt over styre og daglig leder. Se vedlegg 4.

Aksjeselskap (AS) er selvstendige rettssubjekter og virksomheten reguleres av aksjeloven. Et AS kan ha en eller flere aksjonærer. Generalforsamlingen er selskapets øverste organ, og det er bare gjennom generalforsamlingen at eier kan styre selskapet. Styringen kan skje gjennom vedtekter, instruksjoner og valg av styre. Generalforsamlingens virkemiddel dersom det ikke er tillit til sittende styre eller at eier(e) ikke er fornøyd med styrets arbeid på annen måte, er å velge nytt styre i (eventuell ekstraordinær) generalforsamling. Generalforsamlingen kan også gjennom vedtektene begrense styrets myndighet og dermed skape rom for sterkere eierstyring.

Forvaltningen av selskapet hører inn under styrets ansvar, og det ligger til styret å sørge for forsvarlig organisering, fastsette planer og budsjetter for selskapet. Styret skal holde seg orientert om selskapets økonomiske stilling og skal påse at virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll. Det er styret som skal føre tilsyn med den daglige ledelsen og virksomheten forøvrig. Styrets ansvar og oppgaver følger av aksjelovens § 6-12 og 6-13.

Daglig leder står for den daglige ledelsen av selskapets virksomhet og skal følge de retningslinjer og pålegg som styret gir. Daglig leder har ansvar for rapportering til styret, og rapportering skal skje minst hver fjerde måned. Dette følger av aksjelovens § 6-14. Styret kan begrense daglig leders myndighet gjennom instruksjoner.

Daglig leder har ansvar for saker som skal behandles i styremøter, og styret skal ha et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag.

Av ovenstående følger det at i et aksjeselskap går rapportering og styringssignaler i stor grad mellom daglig leder og styret, mens eier får rapportering i generalforsamling. Aksjelovens

kapittel 5 regulerer blant annet hvilke saker som skal behandles på generalforsamlingen. Dette omfatter eksempelvis godkjenning av årsregnskap og eventuell årsmelding og andre saker som etter loven eller vedtektene hører under generalforsamlingen (beslutning om utbytte og valg av revisor).

2.4.3 Konsern

Revisor har på bakgrunn av informasjon fra Brønnøysundregistrene utarbeidet en oversikt over styre og daglig leder. Se vedlegg 4.

Et konsern er kjennetegnet ved at to eller flere rettslig sett selvstendige selskaper er knyttet sammen som mor- og datterselskap eller datterselskaper i samme morselskap (Woxholth 2018). Både aksjeloven (§ 1-3) og selskapsloven (§ 1-2) definerer konsernbegrepet, og det sentrale i begrepet er at et selskap har bestemmende innflytelse over et annet selskap.

Morselskapet vil kunne styre den økonomiske virksomheten i datterselskapet, og konsernmodellen gir muligheter for å organisere virksomheten under en felles ledelse. Morselskapet vil være konsernledelsen og vil i praksis være representert i datterselskapets styre, og vil gjennom generalforsamlingen kunne bestemme styresammensetningen i datterselskapet. I et konsern vil det være tett samarbeid mellom ledere og tillitsmenn i konsernselskapene med sikte på å samordne virksomheten. Konsernsjefen (dvs daglig leder i morselskapet) vil i kraft av avtale eller forståelse mellom selskapene ha myndighet til å utøve ledelse også i datterselskapene (Woxholth 2018). I utgangspunktet er hvert enkelt konsernselskap juridisk selvstendig, og morselskapet hefter vanligvis ikke for datterselskapets gjeld (ut over eget aksjeinnskudd). Morselskapet kan heller ikke treffe vedtak som er direkte bindende for alle selskap i konsernet eller gi pålegg til datterselskapet.

I årsmeldingen for Steinkjerbygg KF 2017 heter det at Steinkjerbygg AS er morselskapet i konsernet, mens Steinkjerbygg KF vil være eiers konsernspiss og kontaktpunkt mellom konsernet og foretaksmøtet (eier; dvs Steinkjer kommunestyret). I LigningsABC 2011 s 73 heter det at morselskap kan være et AS, ASA eller likestilt selskap. Av dette følger at kommunen og/eller Steinkjerbygg KF ikke kan ha en rolle i konsernet ut over at det kommunale foretaket eier Steinkjerbygg AS (se også kapittel 2.2).

Generalforsamlingens rolle, styrets rolle og daglig leders rolle endres ikke selv om selskapet er del av et konsern (mor- eller datterselskap). Styret i et datterselskap plikter imidlertid å gi styret i morselskapet opplysninger som er nødvendig for å kunne vurdere konsernets stilling og resultat av konsernets virksomhet. Morselskapet skal også underrette datterselskapets styre om beslutninger som kan ha betydning for datterselskapet, før beslutning fattes.

2.4.4 Gjennomgående styrer

Eier i Steinkjerbygg KF sier i intervju at det er lagt vekt på styreefaring, forståelse for det forretningsmessige rundt et selskap og for kommunale beslutningsprosesser, og forståelse for det å jobbe i skjæringspunktet mellom kommunestyret og det kommunale foretaket. Eier peker videre på at enkelte i styret også har en politisk bakgrunn uten at det har vært førende for valg av styremedlemmer. Det er valgnemnda i Steinkjer kommune som foreslår styret i Steinkjerbygg KF.

Etter opprettelsen av den nye selskapsstrukturen i 2014 har man etter hvert etablert en gjennomgående styring i selskapene. Det betyr at styret i Steinkjerbygg KF er identisk med styret i Steinkjerbygg AS, med unntak av at de ansatte har en representant i Steinkjerbygg KF sitt styre. Også styret i datterselskapene (med unntak av DH Eiendom AS) er identisk med styret i Steinkjerbygg AS etter endringer i juni 2018.

Kommunestyret i Steinkjer fattet i sak 80/14 vedtak om kommunale eiendomsselskaper – konsernmodell. Overdragelsen fra kommunen til Steinkjerbygg AS omfattet Steinkjer Rådhus AS, DH Eiendom AS, Bogavegen 24a AS og Steinkjer Utbygging AS. Det framgår av saksvurderingene at en ved endret organisasjonsstruktur for eiendomsselskapene vil legge til rette for en forenkling og bedre utnyttelse av ressurser. Dette ved at en på sikt kan se for seg gjennomgående styresammensetning og felles daglig ledelse i Steinkjerbygg AS og datterselskapene. I kommunestyrets vedtak heter det: «Kommunestyret presiserer at arbeidet i DH-Eiendom knyttet til utviklingen av HiNT-campusen fortsetter som før, med samme styre og fullmakter i selskapet. Innenfor denne rammen utnyttes de fordeler som en konsernorganisering kan gi. For Steinkjer Rådhus AS, Bogavegen 24a AS og Steinkjer Utbygging AS gis Steinkjerbygg AS frihet til å gjøre de tilpasninger i styresammensetning og organisering som selskapet finner hensiktsmessig». Det framgår også av vedtaket at rådmannen skal arbeide videre med sikte på å overføre Steinkjer Tomteselskap AS til konsernet.

Steinkjer Tomteselskap AS er overdratt til Steinkjerbygg AS i henhold til avtale av 18.06.2015. Avtalen omfatter også de øvrige datterselskapene som er nevnt i avsnittet ovenfor.

En gjennomgang av protokoller fra generalforsamlinger i datterselskapene Steinkjer Rådhus AS, Steinkjerhus AS (tidligere Steinkjer Utbygging AS), Steinkjer Tomteselskap AS og Bogavegen 24a AS viser følgende:

- For alle fire aksjeselskapene ble det avholdt ekstraordinær generalforsamling 19.8.2016. Til stede er styreleder Endre Skjervø i Steinkjerbygg AS (eier, og nyvalgt styreleder i Steinkjerbygg KF). For Bogavegen 24a AS og Steinkjer Rådhus AS er

styreleder Svein-Olav Hansen tilstede, og for Steinkjerhus AS og Steinkjer Tomteselskap AS er daglig leder (Svein-Olav Hansen) til stede. Her vedtar generalforsamlingen endring i vedtektene, slik at selskapets styre skal ha 1-3 medlemmer. Det vedtas også at saker som innebærer stor økonomisk betydning for selskapet eller vesentlig endring eller utvidelse av virksomheten, skal forelegges eier før beslutning fattes. Generalforsamlingen velger Endre Skjervø som enestyre for alle fire selskapene.

- Det gjennomføres ekstraordinær generalforsamling i alle fire selskaper 25.6.2018. Til stede er styret i Steinkjerbygg KF (som også er styre i Steinkjerbygg AS) og daglig leder for de respektive aksjeselskapene (Svein-Olav Hansen). Generalforsamlingen vedtar endringer i selskapenes vedtekter, slik at styret skal ha 1-5 medlemmer, og generalforsamlingen velger et styre som er identisk med styret i Steinkjerbygg KF og med styret i Steinkjerbygg AS

Det følger av vedtakene ovenfor at styreleder i Steinkjerbygg KF og Steinkjerbygg AS, er enestyre i datterselskapene i deler av tiden etter etableringen av selskapsstrukturen. (DH Eiendom AS har som eneste datterselskap eget styre). En konsekvens av dette er at styreleder i Steinkjerbygg AS utgjør generalforsamlingen i datterselskapene hvor vedkommende også er styreleder. Dette betyr blant annet at styreleder som eierrepresentant beslutter honorar til styreleder i datterselskapene, noe som blant annet aktualiserer habilitetsspørsmål. Dette blir omtalt i avsnitt 2.3.6

Det framgår ikke av styreprotokoller for Steinkjerbygg AS at protokoller fra styremøter og/eller generalforsamlinger i datterselskaper er lagt fram.

En gjennomgang av protokollene for Steinkjerbygg AS viser at det i løpet av en to-årsperiode er gjort flere endringer i styresammensetningen i datterselskapene. Styret har gått fra å ha tre medlemmer, via enestyre til et gjennomgående styre på fem medlemmer.

Protokollene viser følgende:

- Det er gjennomført ekstraordinær generalforsamling i Steinkjerbygg AS 22.1.2016. Til stede var styreleder Erik Stene fra Steinkjerbygg KF (eier) og fra Steinkjerbygg AS møtte daglig leder Svein-Olav Hansen. Selskapets vedtekter endres, slik at styret har 1-3 medlemmer. Styret består av Erik Stene, Linni Tiller og Anne C Haugan.
- Generalforsamling for 2015 er gjennomført 30.6.2016 med styreleder i Steinkjerbygg KF Erik Stene (som eier) og daglig leder Svein-Olav Hansen i Steinkjerbygg AS tilstede. Selskapets vedtekter ble endret, slik at styret har fem medlemmer, og det gjennomføres valg på fem styremedlemmer. Styret består av styreleder Endre Skjervø, nestleder

Grete B Mollan, og styremedlemmer Olav Hougen, Anne C Haugan og Britt Tove Welde.

- I ekstraordinær generalforsamling 14.12.2017 endres vedtekter slik at aksjer i selskapet ikke kan overdras, og at Steinkjerbygg KF skal være eneaksjonær.
- Generalforsamling for 2016 er gjennomført 27.6.2017. Til stede er styreleder i Steinkjerbygg KF Endre Skjervø og daglig leder i Steinkjerbygg AS.
- Generalforsamling for 2017 er gjennomført 27.4.2018. Til stede er styreleder i Steinkjerbygg KF Endre Skjervø og representant fra administrasjonen i Steinkjerbygg AS (Rodum).
- Ekstraordinær generalforsamling er gjennomført 25.06.2018. Til stede er styret i Steinkjerbygg KF som eier og daglig leder Svein-Olav Hansen fra Steinkjerbygg AS. Generalforsamlingen endret selskapets vedtekter, slik at styret består av 1-5 personer og 3 varamedlemmer. Styret består av leder Per Tore Bratberg, nestleder Grete B. Mollan, styremedlemmer Odd-Eirik Grøttheim, Anne C Haugen, Olav Hougen.

Det framgår ikke av tilgjengelige protokoller at protokoller fra generalforsamlinger/styremøter i Steinkjerbygg AS og/eller datterselskaper er lagt fram i Steinkjerbygg KF. Dette underbygges av data fra gjennomførte intervjuer, der flere peker på at i perioden med enestyre i datterselskapene, var ikke styret i Steinkjerbygg KF kjent med at det ble gjennomført generalforsamling i selskapene. Styret i Steinkjerbygg KF var heller ikke kjent med hvordan styrehonoraret ble besluttet.

Ifølge våre informanter var bakgrunnen for å velge et gjennomgående styre et ønske fra eier om en så enkel og transparent organisering som mulig. Et gjennomgående styre ville også kunne gi en helhetlig og sammenhengende styring i hele konsernet. Videre ble gjennomgående styret også valgt som en løsning på at det over tid hadde utviklet seg redusert tillit mellom daværende daglig leder og daværende styreleder. Vedtaket om å ha gjennomgående styret i Steinkjerbygg KF, Steinkjerbygg AS og datterselskaper er ifølge daglig leder fattet våren 2018. Dette var tenkt som en midlertidig løsning i en periode der Steinkjerbygg KF ikke hadde fast administrasjon. Den permanente løsningen blir sannsynligvis at aksjeselskapene skal styres gjennom at administrasjonen i Steinkjerbygg KF skal utgjøre styret i datterselskapene.

Vedtaket om daglig leder og ansettelse av daglig leder er fattet av styret i Steinkjer Tomteselskap AS 13.august 2015 sak 1/15, styret i Bogavegen 24a AS 19.august 2016 sak 5/16 og styret i Steinkjer Rådhus AS 19.august 2016 sak 4/16. Ansettelse av daglig leder i Steinkjerhus AS og Steinkjerbygg AS er gjort utenfor tidsperioden som dette prosjektet omfatter. Svein-Olav

Hansen signerer som daglig leder i alle tilgjengelige protokoller for Steinkjerhus AS, og som daglig leder fram til fratreden i Steinkjerbygg AS.

Våre informanter har en oppfatning av at det ikke er spesielle utfordringer knyttet til gjennomgående styrer. Det blir pekt på at det var større utfordringer da styremedlemmer i Steinkjerbygg KF var fordelt på styrene i konsernet, slik at styrerepresentantene bare satt i noen av datterselskapenes styrer. Utfordringene var knyttet til informasjonsflyt. Rådmannen sier i intervju at det ikke er et problem med gjennomgående styrer, så lenge man «holder pengene utenfor».

Det oppleves heller ikke som utfordrende å kombinere rollen som politiker og rollen som styremedlem i Steinkjerbygg KF. Styret har to medlemmer som også er kommunestyrerepresentanter i Steinkjer kommune.

Det framgår av protokoller fra generalforsamlinger i Steinkjerbygg AS og datterselskapene at generalforsamlingen vedtar styrets honorar i de respektive selskapene, gjør vedtaksendringer og velger styret. Som følge av styrets sammensetning og generalforsamlingene i selskapene, vil styret og generalforsamlingen være samme person(er). Se nærmere omtale i kapittel 2.3.6.

2.4.5 To roller: eier og kunde

Grensesnittavtalen mellom Steinkjerbygg KF og Steinkjer kommune regulerer ansvars – og rollefordelingen. Samtidig er kommunen bestiller/kunde hos Steinkjerbygg KF. I intervju kommer det fram at det for foretaket oppleves vanskelig å skille mellom kommunen som eier og kommunen som bestiller.

Det kommer fram i intervjuer at Steinkjerbygg KF etter hvert har blitt et utviklingselskap og har utførerrollen i de prosjektene som kommunen igangsetter. Videre heter det at det er naturlig at det er et tett samarbeid mellom rådmannen, kommunens planseksjon og foretaket. Å finne gode løsningsforslag er sentralt i prosjektene, og dette må det jobbes med før det legges fram løsningsforslag (eks nybygg eller rehabilitering, bygningsmessige løsninger) og valg av innfallsvinkel (dvs om utforming av bygget eller byutvikling skal veie tyngst i det konkrete prosjektet). Når saken kommer i kommunestyret skal disse spørsmålene avklares, og fagmiljøet i Steinkjerbygg KF bør spille en vesentlig faglig rolle i tidligfasen hvor store bygningsmessige spørsmål settes på dagsorden.

Noen av våre informanter peker på at det kan være en opplevelse av asymmetrisk informasjon, og at dette gjerne er knyttet til bestiller/utfører-rollen. Det blir også pekt på at den formelle forankringen av prosjektet i Steinkjerbygg KF kommer i etterkant, nettopp fordi kommunen er bestiller av prosjekter.

Det er en tydelig oppfatning i Steinkjerbygg KF at diskusjoner og avgjørelser tas i Steinkjerbygg KF, mens oppgavene kan løses gjennom aktuelt datterselskap. Våre informanter peker på at det er problematisk at styrets fokus er på Steinkjerbygg KF og at fokus på aksjeselskapene er svært liten. Også eier har tidligere kommentert at de underliggende selskapene i Steinkjerbygg ikke har vært gjenstand for den samme gjennomgangen som de øvrige kommunale selskapene, og at dette må endres.³

Det går fram av kommunens saksframlegg at det å samle eiendomsforvaltningen, få en viss stordriftsfordel, oppnå kostnadseffektivitet og fagkompetanse var faktorer som ble vektlagt da Steinkjerbygg KF ble etablert. Rådmannen i Steinkjer sier i intervju at det ikke er gjort evalueringer på måloppnåelsen her, men er samtidig tydelig på at dette burde vært gjort. Rådmannen peker på «at det har skjedd svært mye i 2018 både i forhold til samlet drift av Steinkjerbyggkonsernet og kommunens ordinære drift i kombinasjon med sammenslåingsprosessen som har utfordret begge virksomhetene tidsmessig».

Rådmannen er av den klare oppfatning at det er en fordel å ha all kommunal eiendomsvirksomhet samlet i en organisasjon, uansett hvilken organisasjonsform som velges. I Steinkjer var det politisk besluttet at deler av eiendomsvirksomheten skulle være organisert i egen virksomhet og rådmannen sier at det var utvilsomt både fornuftig og effektivt å samle all aktivitet i denne virksomheten. Politikerne ønsket å få mer styring på aktiviteten i virksomheten og endret organisasjonsformen fra aksjeselskap til kommunalt foretak.

Rådmannen opplever ikke egen rolle i forhold til foretaket som vanskelig. Dialogen og samhandlingen med foretaket fungerer godt, dette til tross vurderes det å være et potensial for ytterligere forbedring. I tillegg møter rådmannen eller stedfortreder i alle styremøter og får på denne måten et godt innblikk i foretaket og mulighet til å formidle administrasjonens oppfatning og holdning. Rådmannen mener ikke at kommunen instruerer foretaket i for stor grad, til tross for at kommunen både har en rolle som eier og som kunde. Det er nettopp disse rollene rådmannen ønsker at kommunen og foretaket har en dialog om. Hvordan kan kommunen og foretaket samhandle rundt eiendomsutvikling i Steinkjer uten at dette går ut over de ulike rollene som foretaket og kommunen skal ha. Rådmannen bemerker også at eiendomsforvaltningen plassert utenfor kommunal organisasjon gir økt kostnadsbevissthet i kommunen fordi foretaket – ut fra sitt oppdrag - har en mer profesjonell tilnærming til de faktiske driftskostnader ved eiendomsforvaltning, noe som igjen innebærer at kommunen som kunde/bestiller får økt bevissthet ved kostnadene knyttet til å leie.

³ Trønder-Avisa 25.5.2018

Skillet mellom rollene som bestiller og utfører fungerer tilfredsstillende, men også her er det rom for forbedringer. Administrasjonen har nok større forventninger til at foretaket skal ha en mer strategisk rolle, ut over rollen som utbygger. Administrasjonen vil ha med foretaket i analysearbeid og strategier. Rådmannen mener at dette etter hvert vil komme på plass, men at det enda er litt å jobbe med.

Steinkjerbygg KF representerer en betydelig kunnskap, og er en stor aktør. Det er naturlig å benytte fagmiljøet i foretaket, men man klarer ikke dette godt nok enda. Gjennom å fortsette den gode dialogen og øke trykket på å få opp prosesser rundt samhandling og roller er rådmannen trygg på eiendomsforvaltninga i Steinkjer er rustet for framtida.

2.4.6 Habilitet

Foretaksmøtet til Steinkjerbygg KF vedtok i sak 18/4 at styrets godtgjøring i Steinkjerbygg AS og datterselskap fastsettes av foretaksmøte. Tidligere var det generalforsamlingen i de ulike selskapene som vedtok styrets godtgjøring. Revisor har gjort en vurdering av om tidligere ordning, der generalforsamlingen vedtok styrehonorar var i henhold til gjeldende regelverk.

Prosedylene i aksjeloven § 6-10 ble tidligere fulgt, ettersom det var generalforsamlingen som vedtok styrets godtgjøring.

Er Steinkjerbygg AS omfattet av forvaltningsloven?

Forvaltningsloven (fvl) kommer til anvendelse ved den virksomhet som drives av forvaltningsorganer, jf. fvl § 1 første punktum. I bestemmelsens andre punktum presiseres det at «et hvert organ for stat eller kommune» anses som forvaltningsorgan.

En virksomhet som er skilt ut som eget aksjeselskap med begrenset ansvar for eierne, vil som hovedregel ikke være et «organ for stat eller kommune». Ifølge Lovavdelingen⁴ beror det på en konkret helhetsvurdering om selskapet er omfattet av forvaltningsloven. Relevante moment er bakgrunnen for selskapsstiftelsen, arten av og formålet med virksomheten som drives, om virksomheten er kombinert med en viss myndighetsutøvelse, og hvor sterk den organisatoriske tilknytning til det offentlige er.

I Norsk Lovkommentar, ved Jan Fridthjof Bernt, står det følgende som kommentar til forvaltningsloven § 1:

«Fullt ut offentlig eide eller styrte stiftelser, selskaper eller sammenslutninger ellers vil gå inn under forvaltningsloven hvis den virksomhet som drives fremtrer som innrettet på å ivareta

⁴ Uttalelse av 22.05.1997 vedrørende Hadeland og Ringerike Avfallsselskap AS

spesifikt offentlige interesser, og ikke drives som en ordinær kommersiell virksomhet i et marked»

Steinkjerbygg AS er stiftet og i sin helhet eid av Steinkjerbygg KF, som organisatorisk er en del av Steinkjer kommune. Steinkjer kommune kan i kraft av sin eierposisjon kontrollere og styre aksjeselskapets virksomhet. Momentet taler for at Steinkjerbygg AS er omfattet av forvaltningsloven.

Steinkjerbygg AS ble opprettet som et virkemiddel for å bygge boliger etter bombingene i 1940. Selskapets formål er beskrevet i vedtektenes punkt 3 slik: Selskapets virksomhet er: Innleie/innkjøp, forvaltning, drift og vedlikehold av boliger, bofellesskap, eldrecentra eller lignende og alt som står i naturlig forbindelse med dette, primært for å oppfylle de behov som knytter seg til kommunal tjenesteyting og øvrig kommunal virksomhet.»

I et saksframlegg fra 2014 vedrørende organisering av Steinkjerbygg AS står det at Steinkjerbygg AS ble dannet for å sørge for kommunens ansvar innenfor et tradisjonelt kommunalt område og faller innenfor reglene om offentlige anskaffelser.

I vedtektene til Steinkjerbygg AS datert 25.06.2018 står det at «Selskapet skal praktisere samme grad av offentlighet som kommunen, jfr. Offentlighetsloven. Selskapet skal til enhver tid følge de etiske retningslinjene som gjelder kommunen.» At det er vedtektsfestet at offentlighetsloven og kommunens etiske retningslinjer gjelder, viser at aksjeselskapet skal følge offentlige regler. Momentet taler for at forvaltningsloven kommer til anvendelse.

Selskapets formål er per i dag å «eie aksjer og andeler i selskaper som driver erverv, utvikling, drift, vedlikehold og forvaltning av faste eiendommer, samt eie og drift av fast eiendom og alt som står i naturlig forbindelse med dette.» jf. vedtektene. Hovedvirksomheten til selskapet er per i dag å eie aksjene til datterselskapene og drive med utleie av eiendom og bil.

Formålet til aksjeselskapet taler for at det er omfattet av forvaltningsloven.

Selskapet utfører en virksomhet som må anses som en typisk kommunal oppgave. De fleste av kommunens tjenester ytes i egne bygninger, og kommunens eiendommer har stor betydning for tjenesteproduksjonen. Hvilke mål, prioriteringer og rammer som skal legges til grunn for forvaltningen og utviklingen av eiendommene, er vanligvis i stor grad opp til kommunens politiske ledelse å bestemme. Momentet taler for at aksjeselskapet er omfattet av forvaltningsloven.

Aksjeselskapet blir finansiert gjennom husleieinntekter og bilutleie. Revisor antar at utleie av eiendom og bil er i konkurranse med andre utleiere, noe som taler for at aksjeselskapet ikke er omfattet av forvaltningsloven.

Revisor konkluderer, etter noe usikkerhet, med at Steinkjerbygg AS er omfattet av forvaltningsloven. Revisor har lagt særlig vekt på at selskapet er heleid at Steinkjer kommune og at det utfører en typisk kommunal oppgave.

Er generalforsamlingen inhabil til å vedta styrehonorar?

Styremedlemmene i Steinkjerbygg AS sitter både som styre og generalforsamling i fire av fem datterselskap. DH Eigedom AS har eget styre. Det er generalforsamlingen som vedtar styrehonorar.

Aksjeloven § 6-27 regulerer habilitetsspørsmålet vedrørende styremedlemmer. Reglene i § 6-27 gjelder for styremedlemmer og ikke for medlemmer av generalforsamlingen. Bestemmelsen er derfor ikke relevant for vurderingen.

Ifølge aksjeloven § 6-10 er man ikke inhabil til å behandle en sak som generalforsamlingsmedlem, selv om man er medlem av styret. Habilitetsreglene vedrørende generalforsamling i § 5-3 gjelder kun ved søksmål. Styremedlemmene er ikke inhabil etter aksjeloven § 6-10, og det er etter aksjeloven riktig at styremedlemmer er med å avgjøre sakene i generalforsamlingen.

Styremedlemmene i Steinkjerbygg AS sitter som de eneste medlemmene i generalforsamlingen til fire av fem datterselskap og vedtar således sitt eget styrehonorar.

En gjennomgang av protokoller fra generalforsamlinger i Steinkjer Rådhus AS, Steinkjerhus AS (tidligere Steinkjer Utbygging AS), Steinkjer Tomteselskap AS og Bogavegen 24a AS viser følgende:

- Generalforsamlingen for 2015 (gjennomført 10.6.2016) vedtar at det ikke skal betales styrehonorar i Steinkjer Rådhus AS og Bogavegen 24a AS. For Steinkjerhus AS vedtas et samlet styrehonorar på kr 54.000,⁵ og for Steinkjer Tomteselskap AS vedtas et styrehonorar til styrets leder på kr 30.000. Til stede på generalforsamlingene var styreleder Erik Stene i Steinkjerbygg AS (som eier). På generalforsamling for Steinkjerhus AS og Steinkjer Tomteselskap AS var daglig leder Svein-Olav Hansen til stede, og for Steinkjer Rådhus AS og Bogavegen 24a AS var styreleder (Svein-Olav Hansen) til stede.
- Generalforsamling 2016 for alle fire selskapene gjennomføres 18.5.2017. Til stede er styreleder i Steinkjerbygg AS Endre Skjervø og daglig leder i de respektive aksjeselskapene (Svein-Olav Hansen). Endre Skjervø er også enestyre i disse

⁵ Herav kr 30.000 til styrets leder

selskapene. Generalforsamlingene vedtar et styrehonorar på kr 30.000 i hvert av selskapene.

- Generalforsamling 2017 for alle fire selskapene gjennomføres 19.3.2018. Til stede er styreleder i Steinkjerbygg AS Endre Skjervø og daglig leder i de respektive aksjeselskapene (Svein-Olav Hansen). Endre Skjervø er også enestyre i disse selskapene. Generalforsamlingene vedtar et styrehonorar på kr 30.000 i hvert av selskapene, med unntak av Steinkjerhus AS der styrehonoraret settes til kr 45.000. Det framgår ikke begrunnelse for at det fastsettes et høyere styrehonorar i Steinkjerhus AS.
- Det gjennomføres ekstraordinær generalforsamling i alle fire selskaper 25.6.2018. Til stede er styret i Steinkjerbygg AS (som også er styre i Steinkjerbygg KF) og daglig leder for de respektive aksjeselskapene (Svein-Olav Hansen). Generalforsamlingen vedtar endringer i selskapenes vedtekter, slik at styret skal ha 1-5 medlemmer, og generalforsamlingen velger styre som er identisk med styret i Steinkjerbygg KF.

For Steinkjerbygg AS finner vi følgende:

- Det er gjennomført ekstraordinær generalforsamling i Steinkjerbygg AS 22.1.2016. Til stede var styreleder Erik Stene fra Steinkjerbygg KF (eier) og fra Steinkjerbygg AS møtte daglig leder Svein-Olav Hansen. Generalforsamlingen fattet vedtak om økt styrehonorar for perioden 04.04.2015 – 31.12.2015. Honorar til styrets leder ble satt til kr 80.000 styrets nestleder kr 50.000 og øvrige styremedlemmer får til sammen kr 100.750,-. Årsaken til økning i styrehonorar er ifølge protokollen økt arbeidsbelastning som følge av kjøp/overføring av fem datterselskap til Steinkjerbygg AS.
- Generalforsamling for 2015 er gjennomført 30.6.2016 med styreleder i Steinkjerbygg KF Erik Stene (som eier) og daglig leder Svein-Olav Hansen i Steinkjerbygg AS tilstede. Generalforsamlingen vedtar styrets godtgjørelse for perioden 01.01.2016- 30.6.2016. Styrets leder honoreres med kr 15.000, mens øvrige styremedlemmer til sammen får kr 12.000.
- Generalforsamling for 2016 er gjennomført 27.6.2017. Til stede er styreleder i Steinkjerbygg KF Endre Skjervø og daglig leder i Steinkjerbygg AS. Generalforsamlingen fastsetter styreleders honorar til kr 75.000 og øvrige styremedlemmer til sammen kr 65.000.
Generalforsamling for 2017 er gjennomført 27.4.2018. Til stede er styreleder i Steinkjerbygg KF Endre Skjervø og representant fra administrasjonen i Steinkjerbygg AS (Rodum). Generalforsamlingen vedtar styreleders honorar til kr 75.000, nestleders honorar til kr 20.000 og øvrige styremedlemmer til sammen kr 15.000.

Det framgår ikke av vedtektene i noen av selskapene i konsernet Steinkjerbygg AS at styrets godtgjørelse skal fastsettes av Steinkjer kommune. Det framgår imidlertid av vedtekter for Steinkjerbygg KF av 20.06.2018 (vedtatt av Foretaksmøtet) at styrets godtgjøring, også som medlemmer i datterselskap fastsettes i sin helhet av foretaksmøtet. Videre heter det at styret utgjør generalforsamlingen for datterselskapene.

Det følger av forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav a at man er inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak når han selv er part i saken.

Partsbegrepet er definert i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e. En part er en «person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder».

Generalforsamlingens avgjørelse om styrehonorar er rettet direkte mot styremedlemmene i de respektive datterselskapene. Styrehonoraret er personlig for styremedlemmene. Styremedlemmene er derfor part i saken om styrehonorar der de selv sitter i styret. Generalforsamlingen er dermed ikke habil til å fatte vedtak, siden det er de samme personen(e) som utgjør selskapets styre.⁶

Revisor vil også vise til KS sin veileder «Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll». Det står følgende i anbefaling 13 om styresammensetning i konsernmodell:

«Styremedlemmer i morselskap bør ikke sitte i styret til datterselskap. Konserndirektøren kan være representert i datterselskapenes styrer. Styret i morselskap bør ikke sitte i styret til datterselskap fordi styret i morselskap utgjør generalforsamling i datterselskap. Bestemmelsen er viktig for å unngå rolleblanding i konsernforhold. Særlig må man være oppmerksom på problemstillinger knyttet til anbud og inhabilitet dersom ett av selskapene inngir anbud til et annet selskap i samme konsern.»

Forvaltningsloven har et unntak fra den automatiske inhabilitetsregelen i § 6 første ledd bokstav e) i nr 2, annet punktum. Dette unntaket er knyttet til forhold intern i konsernmodeller som består av to eller flere heleide offentlige selskaper. Unntaket innebærer at en person som utfører arbeid for et offentlig eid selskap (morselskapet) og samtidig er leder eller styremedlem i et offentlig selskap som morselskapet eier (datterselskapet), ikke blir automatisk inhabil til å behandle saker i morselskapet, der datterselskapet er part i saken som behandles.

⁶ Se også kapittel 4.4.4

Professor Jan F. Bernt uttaler i artikkelen «En uting med politikere i styret» i Kommunal Rapport 23.5.2006 at inhabilitet ikke er problemet når politikere sitter i styret til kommunale bedrifter. Problemet er at de ikke er profesjonelle. Han sier videre at som hovedregel er man bare inhabil i kommunale organer hvis det er tale om styret i et selskap som ikke er fullt ut eid av stat eller kommune (forvaltningsloven § 6e)⁷. Unntaket fra dette er situasjoner hvor vedkommende blir personlig berørt av en sak, for eksempel hvor det rettes sterkt kritisk søkelys mot ham eller henne.

I NOU 2016:4 (ny kommunelov) foreslås det at kommunestyremedlemmer ikke skal være valgbar til styrer i kommunale foretak, dette for å unngå dobbeltroller og habilitetsproblemer. Det presiseres at Stortinget ikke sluttet seg til denne innkrenkingen i valgbarhet.

NOU 2016:4 s 130 heter det: Foretaket vil som en del av kommunen være omfattet av forvaltningsloven og offentlighetsloven. Også de andre reglene i kommuneloven gjelder for foretaket. Kapittel 6 om saksbehandlingsregler i folkevalgte organer gjelder likevel ikke for foretak, med unntak av enkelte bestemmelser. Videre heter det at habilitetsregelen i forvaltningslovens § 6 første ledd bokstav e) ikke gjelder for styremedlemmer eller personer i ledende stillinger i kommunale foretak. Kommunale foretak er ikke selvstendige rettssubjekt og omfattes ikke av selskapsbegrepet.

Som styremedlem i aksjeselskap representerer man selskapets interesser og ikke andre særinteresser. Som styremedlem i et datterselskap vil man også representere konsernets interesser i tillegg til selskapets interesser. I et konsern vil konsernstyret (dvs styret i morselskapet) ofte være det dominerende styret, men man må ikke glemme at hvert enkelt selskap er et eget rettssubjekt. Dette betyr at konsernstyret bare kan treffe bindende vedtak for datterselskaper i datterselskapets generalforsamling. På denne måten vil det være viktig at også styrearbeidet i datterselskapene er reelt og at styret fungerer som et eget styre. Det er likevel slik at morselskapet styrer datterselskapet gjennom konsernets administrative organisasjon, og vedtak i morselskapets styre formidles nedover i konsernet via konsernledelsen, hvor lederne i datterselskapene er representert. Styret i datterselskapet må ofte akseptere dette, men uansett vil styret i datterselskapet sitte med ansvaret. Derfor er det også viktig at det utføres reelt styrearbeid gjennom vurderinger for (datter)selskapets beste.

⁷ Forvaltningslovens § 6, 1.ledd bokstav e) har en bestemmelse om at tjenestemann eller folkevalgt som har ledende stilling i eller er medlem av styret i et selskap automatisk er inhabil når saker hvor selskapet er part skal behandles i et folkevalgt organ eller i administrasjonen i kommunen. Kommunale foretak er ikke selvstendige rettssubjekter og er ikke omfattet av selskapsbegrepet.

Revisor vil peke på at det vil kunne være utfordringer knyttet til dette når styrene i morselskapet er identisk med styret i datterselskapet.

Prop 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner tar opp problematikk vedrørende habilitet og innføring av valgbarhetsbegrensninger. Utvalget peker på at lovverket bør endres for å unngå denne type rollekombinasjoner for kommunestyremedlemmer. I punkt 12.4.2 slutter departementet seg til utvalgets forslag om lovendring knyttet til valgbarhetsbegrensninger for kommunestyremedlemmer når det gjelder styret i kommunale foretak, og videre at det ikke bør innføres valgbarhetsbegrensninger for andre folkevalgte enn kommunestyremedlemmer. Departementet peker også på at alminnelige valgbarhetsregler i kommuneloven også vil gjelde for valg til styret i et kommunalt foretak.

2.5 Revisors vurdering

Revisor har vurdert på følgende kriterier:

- Organisasjonsformen bør gi tilfredsstillende styringsmulighet
- Styrets sammensetning bør være hensiktsmessig
- Ansvars – og myndighetsforhold (roller) bør være klart definert

Organisering

Figur 2 viser at kommunalt foretak som organisasjonsform gir kommunen forholdsvis god mulighet til direkte styring. Ut fra kommunens ønske om å få mer styring i forhold til foretakets oppgaver, mener revisor at kommunalt foretak er en hensiktsmessig styringsform; gitt de styringsmuligheter som er presentert i 2.3.1. og 2.3.2 og eiers hensikt med å etablere Steinkjerbygg KF.

Styrets sammensetning

Revisor mener at de faktorer som er lagt til grunn for valg av styremedlemmer bidrar til en hensiktsmessig sammensetning av styret.

Styret i Steinkjerbygg KF har to medlemmer som også er kommunestyrerepresentanter i Steinkjer kommune. Kommunestyret er overordnet styret i det kommunale foretaket, og det kan oppstå utfordringer dersom medlemmer at kommunestyret også er medlemmer av foretaksstyret. En slik rollekombinasjon vil kunne svekke allmennhetens tillit til forvaltningen.

Departementet støtter et forslag om valgbarhetsbegrensning for kommunestyremedlemmer når det gjelder styreverv i kommunale foretak. Revisor mener Steinkjer kommune på bakgrunn av rollekombinasjonen bør vurdere om det er hensiktsmessig at kommunestyremedlemmer

velges inn i foretaksstyret. Dette til tross for at det ikke er en opplevd utfordring i dagens styre. Ordningen er i dag ikke i strid med gjeldende lov.

Habilitet

I avsnitt 2.4.6 peker revisor på at generalforsamlingen som følge av identiske styrever ikke er habil til å fastsette styrets honorar i aksjeselskapene.

Styret i Steinkjerbygg KF vil ikke være inhabil når kommunestyret behandler saker hvor foretaket er part i saken. Dette fordi kommunale foretak ikke er selvstendige rettssubjekter og er ikke omfattet av selskapsbegrepet.

Revisor har tidligere vurdert at forvaltningsloven kommer til anvendelse for Steinkjerbygg AS. Habilitetsproblematikken vil være aktuell dersom kommunestyret skal behandle saker der Steinkjerbygg AS og datterselskaper er part i saken. Kommunestyrerepresentantene vil her være inhabile som medlem i styret for aksjeselskapene og ikke fordi de er medlemmer i foretaksstyret.

Unntaket fra den automatiske inhabilitetsregelen i § 6 første ledd bokstav e) i nr 2, annet punktum vil gjelde for Steinkjerbygg AS og datterselskaper dersom daglig leder i Steinkjerbygg KF skal gå inn i styret i Steinkjerbygg AS og datterselskaper. Revisor understreker at unntaket gjelder habilitetsspørsmål for tjenestemann ved saksbehandling i eierselskapet.

Gjennomgående styrever

Steinkjerbygg KF, Steinkjerbygg AS og datterselskaper (med unntak av DH Eiendom AS) har identiske styrever. Dette er ikke i strid med lov og forskrift, men revisor vil peke på at det vil kunne gi utfordringer knyttet til habilitet. Revisor mener at kommunestyret selv gjennom vedtak 80/14 har åpnet for gjennomgående styrever.

Gjennom Trønder-Avisa 25.05.2018 kommer det fram at styreleder har doblet egne styrehonorar. Revisor mener at dette kunne skje fordi generalforsamlingen endret selskapets vedtekter hva gjelder antall styremedlemmer samtidig som det er identiske styrever (gjennomgående styrever). Som en konsekvens ble en og samme person styreleder og generalforsamling. Det ligger til generalforsamlingen å vedta endringer i vedtekter og vedta styrehonorar. Steinkjerbygg KF sitt styre ble ikke oppmerksom på dette fordi protokoller fra generalforsamling ikke ble lagt fram her. Formelt sett er heller ikke dette nødvendig, fordi Steinkjerbygg KF som eier var representert på generalforsamlingen.

Styret skal jobbe for selskapets beste og strukturen med gjennomgående styrever kan gjøre det problematisk hvis rolleforståelsen (se under) blir uklar. Dette gjelder også dersom det er interessekonflikter mellom selskaper.

Myndighet

Ordningen med felles daglig leder har, så langt revisor kan se, kommet på plass gjennom vedtak i styrene i de respektive selskapene. I aksjeselskap er det styrets ansvar å ansette daglig leder og på den måten sørge for forsvarlig organisering av selskapet.

Foretaksrådet til Steinkjerbygg KF vedtok i sak 18/4 at styrets godtgjøring i Steinkjerbygg AS og datterselskap fastsettes av foretaksråd. Foretaksrådet i Steinkjerbygg KF kan ikke fastsette styrets godtgjøring i aksjeselskapene. Dette ligger til generalforsamlingen i selskapet, jfr aksjelovens § 6-10. Som eier vil Steinkjerbygg KF kunne gi eiersignaler på selskapenes generalforsamling og kan på denne måten påse at styrehonorar fastsettes til ønsket nivå. Slike eiersignaler kan også gis gjennom selskapenes vedtekter.

Konsern

Revisor vil peke på at Steinkjerbygg KF ikke kan ha en rolle i et konsern ut over å være eier av morselskapet, og at det bør legges vekt på å tydeliggjøre dette. Vi vil også peke på at KS anbefaler at styremedlemmer, for å unngå rolleblanding, ikke bør sitte i styret til datterselskap. Dette bør vurderes opp mot hensiktsmessighet knyttet til eksempelvis informasjonsflyt.

Styringsutfordringer og roller

Revisor mener det kan være en viss fare for overstyring i Steinkjerbygg KF. I kapittel 3.3.1 framgår det at det er både formell og uformell kontakt mellom foretaket og eier, samtidig som rådmannen (eller stedfortreder) deltar i foretakets styremøter. En overstyring kan gi uklare ansvarsforhold, noe som eksempelvis kom fram i forbindelse med anmeldelsesmyndighet (se avsnitt 4.3.3). På den andre siden er det naturlig at det er dialog og kontakt mellom foretaket og kommunen.

Rådmannen har ikke instruksjonsmyndighet i et kommunalt foretak. For Steinkjerbygg KF er ikke dette opplevd som en utfordring. Viktige faktorer her er god dialog og god rolleforståelse. Revisor mener også at det er sentralt at både rådmannen og styret er bevisst sin rolle i forbindelse med deltakelse i foretakets styremøter.

Fra foretakets side er det pekt på at det er vanskelig å skille mellom kommunens rolle som eier og kommunens rolle som kunde. Administrasjonen ønsker også en dialog om dette. Revisor mener at det foreligger en viss risiko for rolleblanding og derigjennom økt risiko for overstyring. Grensesnittavtalen vil kunne bidra til å redusere risikoen. Det samme gjelder dialog og rolleforståelse. Steinkjer kommune og Steinkjerbygg KF bør etter revisors oppfatning legge

vekt på å avklare rollene og bevisstgjøre aktørene på dette området. Det beskrevne forbedringspotensialet underbygger dette.

Det er enighet om at Steinkjerbygg KF representerer en betydelig fagkompetanse, og en enighet om at det er en fordel å ha en samlet eiendomsvirksomhet. Også for å unngå at styringsproblemer i valgt organisasjonsform overskygger de faglige fordelene, må rolleforståelse og dialog vektlegges.

Revisor vil peke på at opplevd manglende fokus på aksjeselskapene er en styringsutfordring. Uavhengig av selskapets aktivitet vil det være viktig for styret å ha kontroll og oversikt. Revisor oppfatter at hendelsene knyttet til styrehonorar underbygger dette.

Revisor mener at praksisen med gjennomgående styrer ikke er en optimal løsning; gitt de utfordringer som er pekt på. Vi mener også at rolleforståelse vil være en viktig faktor for å oppnå hensiktsmessig styring.

3 STYRINGSSIGNALER

I dette kapitlet presenterer vi de styringssignalene som politikerne gir til Steinkjerbygg KF og hvordan disse styringssignalene tas videre til de andre selskapene i selskapsstrukturen. I den grad lovverket, slik som kommuneloven og aksjeloven, har betydning vil dette bli inkludert.

3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet styringssignaler:

Gir eier klare styringssignaler?

3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

For kommunale foretak:

- Eier skal gi rammer for virksomheten.
 - Formelle styringssignaler
 - Uformelle styringssignaler

For aksjeselskap:

- Eier utøver sin myndighet i aksjeselskapet gjennom generalforsamlingen.
 - Styringssignaler

Kriteriene er utledet i vedlegg 2

3.3 Kommunale foretak

I dette avsnittet presenterer vi dokumentasjon og informasjon vi har innhentet for å belyse problemstillingen omkring styringssignaler i kommunale foretak. Informasjonen bygger på intervju med respondentgruppen (se vedlegg 1) og gjennomgang av aktuelle dokumenter.

3.3.1 Eiersignaler

Kommunen som eier kan benytte ulike styringsverktøy og styringsarenaer i sin eierstyring. Vi kan skille mellom formelle styringssignaler og styring gjennom uformell styringsdialog. Formelle styringssignaler vil være kommunestyrets valg av styre, kommunestyrets vedtak av budsjett og regnskap samt andre vedtak, vedtekter og eiermeldinger (eierstrategi). Uformell

styringsdialog vil omfatte eiermøter, møter, korrespondanse i forbindelse med konkrete saker og/eller generell korrespondanse og telefonsamtaler.

Steinkjer kommune vedtok selv organiseringen av Steinkjerbygg KF (og også Steinkjerbygg AS og datterselskaper) i juni 2014. Kommunestyret vedtok å etablere Steinkjerbygg KF i sak 59/14 (september 2014). I samme sak ble selskapets vedtekter vedtatt og valg av styret (fem representanter og ansatterepresentant) gjennomført. Gjeldende vedtekter ble vedtatt i foretaksmøte 20.06.2018. Eier peker på at siste endring av vedtekter er initiert av eier på grunn av at det utviklet seg en uheldig praksis med håndtering av styrehonorar.

I foretakets vedtekter har eier fastsatt virksomhetens formål til at «Foretaket (på vegne av kommune) skal stå ansvarlig for eierskap, drift og vedlikehold av den del av kommunens eksisterende og framtidige bygningsmasse (med tilhørende eiendom) som kommunestyret til enhver tid legger til foretaket». Videre heter det at foretaket «skal sørge for at fellesskapets verdier beholdes og for at hensiktsmessige bygg, boliger og arealer stilles til rådighet for vedtatt kommunal tjenesteproduksjon og kommunal boligtildeling». Eier har også vedtatt at foretaket skal være en bidragsyter til å realisere kommunestyrets målsettinger på det boligsosiale området og øvrig boligpolitikk, og ivareta byggherrefunksjonen ved utbygging av eiendommer som er tillagt foretaket. Vedtektene slår fast at de økonomiske rammene gis av kommunestyret, og hvilke virkemidler foretaket har for å realisere formålet.

Kommunestyret i Steinkjer utgjør foretaksmøte i Steinkjerbygg KF. Det er gjennomført ett foretaksmøte i 2015, to foretaksmøter i 2016, fire foretaksmøter i 2017 og tre foretaksmøter i 2018 (pr oktober 2018). Fra møteinnkallinger og protokoller fra foretaksmøtene framgår det at det er behandlet saker som årsbudsjetter, årsregnskap, valg av styre, styreleder og nestleder, låneopptak i KF, godtgjøring til styret og vedtektsendringer.

Foretaksmøtet vedtok i sak 16/4 at Steinkjerbygg KF «fra og med 2017 skal inkludere en oversikt over foretakets totale gjeldsutvikling i økonomiplanperioden i økonomiplanen som legges fram». Videre ber foretaksmøtet Steinkjerbygg KF følge den praksis som kommunens parkvesen har, med å benytte ikke-kjemisk ugrasbekjempelse ved etablering og miljøvennlig skjøtsel av grøntanlegg.

Steinkjer kommune vedtok i sak 88/16 «Eierstrategi og retningslinjer for samhandling mellom kommunale foretak og basisorganisasjonen Steinkjer kommune» datert 22.11.2016 (heretter Eierstrategi og retningslinjer 2016) Premisser for valg av styremedlemmer til foretaksstyret framgår her. Det går fram av protokoller fra foretaksmøtet at det er kommunens valgmennd som innstiller til valg av styre i Steinkjerbygg KF.

Foretaksrådet 17.06.2015 stiller opp flere overordnede føringer for Steinkjerbygg KF og underliggende aksjeselskaper («Steinkjerbygg»). Disse føringene omhandler Steinkjerbygg sin rolle i kommunens sosial- og velferdspolitik, og viser til forhold som har betydning for selskapet i Boligpolitiske melding. Det pekes også på at det skal inngås en ny grensesnittavtale, som skal ivareta behovet for en klar og tydelig arbeidsdeling mellom Steinkjerbygg KF og kommunen. Videre peker foretaksrådet på at Steinkjerbygg skal opptre langsiktig i sin økonomi- og eiendomsforvaltning, delta i by- og områdeutvikling i tilknytning til sin egen eiendomsmasse, forberede seg på å kunne være en sterkere eiendomsutvikler på vegne av kommunen i konkrete tilfeller og bidra til å realisere kommunens ambisjoner om en aktiv distriktpolitikk innad i Steinkjer (blant annet gjennom tomtepolitikken). Foretaksrådet har forventninger om at Steinkjerbygg tar en aktiv og offensiv rolle i kommunens miljø- og klimapolitikk og ber om at Steinkjerbygg generelt legger til grunn en klar utviklingsorientering, i tråd også med kommunens egne strategier for innovasjon, forskning og utvikling.

Det heter videre i Eierstrategi og retningslinjer 2016 at kommunen skal ha en eierstrategi for det enkelte foretak. Steinkjer kommune har to kommunale foretak, og Eierstrategi og retningslinjer 2016 er ikke spesifikk for Steinkjerbygg KF.

Eierstrategi og retningslinjer 2016 omfatter videre blant annet tema som overordnet strategi for kommunens eierstyring av kommunale foretak og vedtekter og eierstrategi. Den overordnede strategien har fire hovedområder med tilhørende tiltak. Hovedområdene er at kommunen skal være en aktiv og profesjonell eier av kommunale foretak, en forutsigbar og langsiktig eier av kommunale foretak, skal stille krav til foretakenes tjenesteproduksjon og krav til foretakenes økonomistyring og personalpolitikk.

Eierstrategi og retningslinjer 2016 har også bestemmelser om eksempelvis eierstyring knyttet til godtgjøring og offentlighet, habilitet, samfunnsansvarlig forretningsdrift og tjenesteproduksjon, budsjett- og økonomiplan, målstyring, arbeidsgiverpolitikk, omdømme og profilering. Eksempel på styringssignaler er:

- Selskapets styre og administrasjon skal legge opp virksomhets- og foretaksstrategien innenfor eierstrategien som ytre ramme
- Det forutsettes at kommunens klima- og miljøpolitikk er en naturlig del av foretakenes arbeid, og at det ansvar og de forpliktelser som kommunen påtar seg også gjelder foretakene.
- Budsjettvedtaket gir bindende økonomiske rammer for underordnet organ, og kommunestyret vedtar også finansieringen av investeringene og eventuelt låneopptak.
- Disponeringen av overskudd i kommunale foretak vedtas av kommunestyret

- De kommunale foretakene er underlagt prinsippene for Steinkjer kommunes administrative kommunikasjonspolicy
- Kommunestyrets til enhver tid gjeldende arbeidsgiverpolitikk for Steinkjer kommune legges til grunn. Steinkjer kommunes arbeidsgiverhåndbok skal være førende for arbeidsgiverrollen.
- De kommunale foretakene skal ha systemer for internkontroll/HMS som tilfredsstillende gjeldende lov og forskrifter, samt kravene nedfelt i arbeidsgiverpolitisk dokument for Steinkjer kommune
- Rådmannen forutsetter at de kommunale foretakene som en hovedregel benytter kommunens styringssystemer og fellesfunksjoner innenfor økonomi/regnskap, innkjøp, arkiv, ikt, personal mv

Steinkjer kommune har utarbeidet en Boligsosial handlingsplan 2018-2022. Steinkjerbygg KF eier boligene som Steinkjer kommune leier ut. Denne er førende for Steinkjerbygg KF og arbeidet på området. Forholdet til kommunen er videre regulert i en egen grensesnittavtale. Grensesnittavtalens formål er å definere ansvarsforholdene mellom Steinkjer kommune som bruker og Steinkjerbygg KF som huseier, og det framkommer hvordan det praktiske samarbeidet skal foregå.

Kommunestyret har gjennom Eierstrategi og retningslinjer 2016 bestemt at det skal avholdes årlige Eiermøter mellom formannskapet og foretaket. Ifølge epost fra Steinkjer kommune 23. november 2018 er det ikke gjennomført slike møter. Ordfører sier imidlertid i sitt hørings svar at det er avholdt Eiermøte mellom formannskapet og de kommunale foretakene 22.mars 2018.

Det framgår av Eierstrategi og retningslinjer 2016 at eier skal utarbeide og oversende et styringsbrev til hvert av de kommunale foretakene. Styringsbrevet skal omfatte årsspesifikke forhold som årshjul for kommunale foretak, budsjettammer og -forutsetninger, målstyring, rapportering, arbeidsgiverpolitikk, omdømme og profilering og dialog med eier. Våre informanter sier at dette ikke er fulgt opp fullt ut, og det er ikke enighet mellom eier og foretaket om hvorvidt slike styringsbrev blir sendt årlig. Styret i foretaket har ifølge våre informanter ikke et bevisst forhold til styringsbrevene.

Eier har siden 2017/2018 deltatt som observatør i styremøter i Steinkjerbygg KF. Det er rådmannen eller rådmannens stedfortreder som representerer eier i styremøtene. Årsaken til at eier møter i styremøter er blant annet de store endringene foretaket har vært igjennom ved at kommunens eiendomsavdeling og dermed mange kommunalt ansatte har blitt overført til Steinkjerbygg KF.

Styreleder og daglig har dialog av praktisk art med ordfører og rådmann. Den uformelle dialogen er knyttet til avklaringer i store prosjekter.

Steinkjer kommune er både eier og kunde hos Steinkjerbygg KF. Selve bestillingsprosessen⁸ starter med et initiativ fra eier, der kommunestyret fatter vedtak om gjennomføring av et prosjekt. Tidligere var det også eier som i stor grad gjennomførte eksempelvis detaljplanlegging av prosjektet, men dette har nå endret seg blant annet fordi kommunens eiendomsavdeling har blitt en del av foretaket. Bestillingen på gjennomføring oversendes deretter Steinkjerbygg KF.

3.3.2 Vurdering

Revisor har vurdert data opp mot følgende kriterier:

- Eier skal gi rammer for virksomheten.
 - Formelle styringssignaler
 - Uformelle styringssignaler

Å gi rammer for virksomheten vil i denne sammenhengen bety å gi styringssignaler. Revisor vil understreke at formelle styringssignaler ikke skal likestilles med uformelle styringssignaler, og at det er formelle styringssignaler som til enhver tid gir føringene for selskapet.

Steinkjerbygg KF er en del av Steinkjer kommune, og det er kommunestyret i Steinkjer kommune som utgjør foretaksmøtet. Foretaksmøtet er foretakets høyeste organ.

Det er revisors vurdering at Steinkjer kommune gjennom foretaksmøtet gir formelle styringssignaler til Steinkjerbygg KF. Steinkjer kommune har selv vedtatt organisering av Steinkjerbygg KF. Videre er det slik at foretaksmøtet velger styret, styrets leder og nestleder på bakgrunn av innstilling fra kommunens valgnemnd. Protokoller viser også at det er foretaksmøtet som vedtar (endringer i) foretakets vedtekter, noe som er i tråd med regelverket. Foretaksmøtet vedtar også foretakets regnskap, budsjett og økonomiplan. Foretaksmøtet gir også konkrete eiersignaler, eksempelvis signal om innholdet i økonomisk rapportering og miljøvennlig skjøtsel av grøntanlegg.

Revisor vil peke på at særlig foretaksmøtets vedtak fra juni 2015 gir tydelige rammer for foretaket.

Det er revisors vurdering at Steinkjer kommune også gir eiersignaler gjennom Eierstrategi og retningslinjer 2016. Denne strategien er ikke foretaksspesifikk, men er gjeldende for

⁸ Beskrivelsen er svært forenklet i forhold til virkeligheten

Steinkjerbygg KF som et kommunalt foretak i Steinkjer kommune. Videre gir Steinkjer kommune rammer for foretakets virksomhet gjennom Boligsosial handlingsplan 2018-2022 og gjennom inngått grensesnittavtale.

Rådmannen eller rådmannens stedfortreder deltar i foretakets styremøter. Dette kan etter revisors vurdering være et uformelt styringssignal. Det kan imidlertid gi utfordringer i forhold styringsaspektet. På den ene siden vil det være positivt med tanke på informasjonsflyt, på den andre siden vil det kunne bety at eier legger for sterke føringer på beslutningsprosesser, som i henhold til kommunelovens § 9-8 er lagt til foretakets styre. Revisor vil peke på at etter gjeldende rett er administrasjonssjefen i kommunen og dennes stedfortreder avskåret fra å velges som medlemmer til styret i et kommunalt foretak. Rådmannen og/eller stedfortreder er ikke valgt inn i styret i Steinkjerbygg KF. Revisor mener likevel at styret i Steinkjerbygg KF og eier bør være oppmerksom på denne balansegangen ved en eventuell vurdering av egen praksis med at rådmannen deltar i styrets møter (se også 2.5).

Steinkjer kommune har to roller i forhold til Steinkjerbygg KF. Den ene er som eier, den andre er som kunde. Dette gjør at det er behov for dialog i forbindelse med gjennomføring av prosjekter. Slik denne dialogen er beskrevet av våre informanter, oppfatter revisor at dette er eksempel på uformell dialog. Også her vil eier kunne gi styringssignaler og dermed rammer for virksomheten. Dette kan være utfordrende hvis det er uklart hvilken rolle man har (eier eller kunde).⁹

Revisor vil peke på at stor grad av uformell styring vil kunne være uheldig.

3.4 Aksjeselskap

3.4.1 Eiersignaler

Som aksjonær (eier) i et aksjeselskap er generalforsamlingen i utgangspunktet den eneste arenaen eier(ne) har for sin eierstyring. Aksjonærene vil først og fremst kunne benytte formelle styringssignaler, som valg av styre, fastsettelse av vedtekter og instruksjer.

Aksjeloven har bestemmelser om hvilke saker som skal behandles på generalforsamlingen. En gjennomgang av protokoller fra ordinære generalforsamlinger og ekstraordinære generalforsamlinger i Steinkjerbygg AS og datterselskaper (se avsnitt 2.3.4 og 2.3.6), viser at både eier og selskap (ved styret og daglig leder) har vært representert i alle generalforsamlinger. Saker som har vært til behandling i de ordinære generalforsamlingene

⁹ Se kapittel 2.5

har vært fastsettelse av selskapet regnskap, disponering av overskudd, godtgjøring til styret og selskapets revisor.

I de ekstraordinære generalforsamlingene er det gjennomført endring av vedtekter og valg av styre.

Steinkjer kommune er gjennom Steinkjerbygg KF eier av Steinkjerbygg AS og datterselskaper. I foretaksmøtet for Steinkjerbygg KF i juni 2018 ble det vedtatt at foretaksmøtet også skal fastsette godtgjøring i datterselskaper. Foretaksmøtet i juni 2015 var tydelig på at de overordnede føringer som ble gitt til Steinkjerbygg KF også gjaldt underliggende selskaper (se avsnitt 3.3.1).

Etter vedtektsendringer i Steinkjerbygg KF fra 20.06.2018 skal styret i Steinkjerbygg KF utgjøre generalforsamlingen i datterselskapene. I de påfølgende generalforsamlingene i de respektive aksjeselskapene er det valgt styre, og styret er identisk med styret i Steinkjerbygg KF. Ordfører sier i intervju at det er naturlig, men ikke pålagt, at styret i morselskapet (her Steinkjerbygg AS) er generalforsamling i datterselskapene.

I saksutredning til kommunestyrets sak 80/14, som gjelder etablering av konsern, heter det at «den merkbare konsekvensen for selskapene som legges under Steinkjerbygg AS vil være at styret i Steinkjerbygg AS vil utgjøre generalforsamlingen i selskapene, mot tidligere kommunestyret ved ordføreren. Kommunestyret vil imidlertid kunne legge føringer for driften i datterselskapene gjennom sin myndighet som generalforsamling i Steinkjerbygg AS. For kommunen vil endringene innebære at styringen etter en overføring blir indirekte, noe som vil være en forenkling ved at man bare forholder seg til ett selskap».

Vedtektene i Steinkjerbygg AS og datterselskaper har flere fellestrekk. Blant annet heter det at selskapene skal ha samme grad av offentlighet som kommunen, og skal følge de etiske retningslinjene som til enhver tid gjelder i kommunen. Generalforsamlingene endret vedtektene siste gang 25.06.2018 og det ble tatt inn en bestemmelse om at «saker som innebærer stor økonomisk betydning for selskapet eller vesentlige endringer eller utvidelse av virksomheten skal forelegges eier før beslutning fattes». For Steinkjerbygg AS heter det at aksjene i selskapet ikke kan overdras, og at Steinkjerbygg KF skal være eneaksjonær.

Ordfører presiserer i sitt hørings svar at Steinkjer kommune forholder seg til datterselskapene i konsernet gjennom kommunens forhold til Steinkjerbygg KF. Steinkjerbygg AS og datterselskaper er ikke omfattet av kommunens Eiermelding fordi det skal rapporteres fra all virksomhet under Steinkjerbygg-paraplyen direkte i foretaksmøtet, ikke i Eiermeldingen.

Det framgår av protokoll fra styremøte i Steinkjerbygg AS 21/10-14 sak 17/14 at det har vært avholdt kvartalsmøte mellom Steinkjer kommune og Steinkjerbygg AS 24.9.2014. Dette er før Steinkjerbygg KF var operativt. Det har ikke vært gjennomført eiermøter i den senere tid.

Representanter i styret i Steinkjerbygg KF peker på at det er for liten bevissthet omkring Steinkjerbygg AS og datterselskapene. Det er likevel slik at det er en oppfatning av at styringssignalene gjelder alle selskapene, på en slik måte at eierstrategien for Steinkjerbygg KF også er gjeldende for Steinkjerbygg AS og datterselskapene. I følge flere av våre informanter er det en felles oppfatning at styringssignaler skal gå fra Steinkjerbygg KF via Steinkjerbygg AS og videre til datterselskaper. Det gis ikke styringssignaler direkte fra Steinkjer kommune til aksjeselskapene.

Våre informanter peker på at det er lite aktivitet i datterselskapene, da med unntak av DH Eiendom AS. Dette gjør at styringssignaler ikke er godt nok formalisert. Det er i liten grad spesifikke styringssignaler til det enkelte selskap.

3.4.2 DH Eiendom AS

DH Eiendom AS ble overført til Steinkjerbygg AS med virkning fra 01.01.2016. I sak 14/80 heter det blant annet: «DH Eiendom AS er i en krevende prosess rundt etablering av næringscampus på Steinkjer og rådmannen vurderer det som viktig for gjennomføringen at involverte aktører driver prosessen videre. Det foreslås derfor at selskapet går inn i porteføljen som overdras, men med den forutsetning at styret fortsetter inntil beslutningen om næringscampus er på plass». I vedtaket i samme sak presiseres det at styret i DH Eiendom AS skulle fortsette som før med de samme fullmakter og oppgaver som tidligere gitt gjennom mandatet (bygging av Campus). Videre heter det: «Innenfor den rammen utnyttes de fordeler som en konsernorganisering kan gi».

Formålet med «Innovasjonssenter Steinkjer» er å videreutvikle campus HiNT Steinkjer til et innovasjons- og kompetansesenter som skal fremme samarbeid mellom næring, utdanning og FoU slik at det blir et naturlig samlingspunkt der ideer kan videreutvikles til kommersielle bedrifter. Prosjektet ble etablert august 2014 og bygger på en samarbeidsavtale mellom DH Eiendom, SIVA, Kunnskapsparken i Nord Trøndelag, Høgskolen i Nord Trøndelag og Steinkjer kommune. Prosjektledelsen ble lagt til DH Eiendom (avtale 28.januar 2016). Årsaken til at DH Eiendom AS fikk prosjektlederansvaret er at ingen andre av samarbeidspartnerne kan bygge både for næringsformål og offentlige formål. I januar 2017 ble det avklart at DH Eiendom AS utreder oppdaterte leieavtaler med leietakerne, mens ledelsen i DH Eiendom AS/Steinkjerbygg AS inngår avtalene. Finansieringen ivaretas av Steinkjerbygg AS (morselskapet i konsernet).

Realiseringen av prosjektet har vært krevende, og i 2018 ble det vedtatt at byggingen av Innovasjonscampus Steinkjer skjer i regi av Steinkjerbygg KF. Det ble også vedtatt at Steinkjerbygg KF tar opp kr 366 millioner kroner i lån til finansiering av prosjektet. Foretaksmøtet i Steinkjerbygg KF (kommunestyret i Steinkjer) vedtok låneopptaket i foretaksmøte 14.03.2018.

Revisor har hatt tilgang til protokoller fra generalforsamlingene i DH Eiendom AS for 2015, 2016 og 2017.

Protokoll fra generalforsamling 2017 viser at styreleder i Steinkjerbygg AS har representert eier, og tilstede fra DH Eiendom AS var styreleder og representant fra administrasjonen. Generalforsamlingen har behandlet ordinære generalforsamlingssaker så som årsregnskap, årsmelding, styrets og revisors godtgjørelse. Det har ikke vært gjort vedtektsendringer. DH Eiendom AS var heleid av Steinkjer kommune fram til 01.01.2016 og ordfører var da generalforsamling for selskapet.

DH Eiendom AS ved styreleder har ifølge våre informanter tett dialog med ordfører og formannskapet i Steinkjer kommune. DH Eiendom AS har tilsvarende, men ikke identiske vedtekter som Steinkjerbygg AS. DH Eiendom AS har styreinstruks tilsvarende instruks i Steinkjerbygg AS.

Styreleder i DH Eiendom AS sier at det er gjennomført ett eiermøte (mai 2017) mellom Steinkjer kommune og DH Eiendom AS. I dette møtet ble det gjort en utdyping av selskapets mandat, og det ble anført som en presisering fra kommunestyrets tidligere behandling at man skulle søke å dra nytte av konsernets styrke, eksempelvis når det gjaldt finansiering.

Daglig leder i Steinkjerbygg AS (og også Steinkjerbygg KF) er også daglig leder i DH Eiendom AS. Det er daglig leder som forbereder styremøter, gjennomfører vedtak fattet i DH Eiendom AS sitt styre, og ivaretar det formelle ansvaret som administrativ leder i henhold til instruks.

I intervju framkommer det at styret i DH Eiendom AS ikke fatter beslutninger om eksempelvis investeringer. Styret i DH Eiendom AS innstiller til overordnet nivå i konsernet (morselskapet Steinkjerbygg AS).

Styret i DH Eiendom AS rapporterer til Steinkjerbygg KF som eier på samme måte som de øvrige datterselskapene.

3.4.3 Vurdering

Revisor har vurdert data opp mot følgende kriterie:

- Eier utøver sin myndighet i aksjeselskapet gjennom generalforsamlingen.
 - Styringssignaler

Eiers arena for å utøve sitt eierskap, herunder gi styringssignaler, er i utgangspunktet gjennom selskapets generalforsamling. Det er revisors vurdering at eier gir formelle styringssignaler gjennom generalforsamlingen og vedtektsendringer. De siste vedtektsendringene i Steinkjerbygg KF (som eier Steinkjerbygg AS) gir etter revisors oppfatning tydelige eiersignaler om styrets honorar, men rent formelt er det generalforsamlingen i aksjeselskapene som fastsetter honoraret. Man står da tilbake med en vurdering av hvordan styret i Steinkjerbygg KF oppfatter at de skal ta med seg signalene fra eiermøtet i Steinkjerbygg KF når de møter som eierrepresentanter i Steinkjerbygg AS sin generalforsamling og i neste omgang i datterselskapenes generalforsamlinger. Dette kan være utfordrende for styremedlemmene. Det er også et tydelig eiersignal når eier vedtar endringer i styrets sammensetning. Å endre styrets sammensetning er et av eiers virkemidler i eierstyringen, og dette har eier benyttet. Videre har eier gjennom AS'ene sine vedtekter gitt signal om at eierforholdet ikke skal endres. Dette er etter revisors vurdering også et tydelig, formelt eiersignal.

Aksjeselskapene er også, etter revisors vurdering, gitt tydelige eiersignaler gjennom foretaksmøtet i juni 2015. Disse selskapene vil etter revisors vurdering kunne oppfattes som indirekte eiersignaler.

Det har ikke vært gjennomført få eiermøter, som kunne vært en arena for uformelle styringssignaler. Det er revisors oppfatning at Steinkjerbygg AS og datterselskaper heller ikke får eiersignaler gjennom kommunens eiermelding. Steinkjerbygg KF er en del av Steinkjer kommune og på denne måten kunne eiermeldingen også vært en arena for eiersignaler til aksjeselskapene.

Hvis vedtektene hadde vist til den til enhver tid gjeldende eierstrategi, ville dette vært et tydelig, formelt eiersignal på linje med at vedtektene henviser til at selskapene har samme grad av offentlighet som kommunen og skal følge kommunens etiske retningslinjer.

Slik revisor ser det, får aksjeselskapene i liten grad styringssignaler ut over de formelle styringssignalene. Dette til tross for at det er en oppfatning at signaler som gis til Steinkjerbygg KF også er gjeldende for aksjeselskapene. Revisor mener at praksisen kan gi en situasjon der aksjeselskapene handler i strid med eiers ønsker og hensikt. Det er videre slik at styrets rolle

i aksjeselskapene er å arbeide for aksjeselskapenes beste i tråd med selskapets formål. Det kan oppstå situasjoner der selskapets interesser er i motsetning til kommunens interesser som eier.

Liten grad av styringssignaler vil også være en konsekvens av at kommunestyrets mulighet til å gi styringssignaler er mindre i et aksjeselskap enn i et kommunalt foretak.

DH Eiendom AS er etter revisors vurdering i en helt annen situasjon når det gjelder styringssignaler. DH Eiendom AS har gjennom sitt mandat fått et tydelig formelt eiersignal, og det gis også signaler gjennom vedtekter og øvrige formelle kanaler. Mandatet kan etter revisors vurdering også oppfattes som en bestilling av en tjeneste.

Det er revisor vurdering at kommunestyret har gitt tydelige eiersignaler til DH Eiendom AS gjennom vedtak. I tillegg mener revisor at DH Eiendom AS også får uformelle eiersignaler gjennom dialog med formannskap og ordfører. Revisor mener at dette strengt tatt er utenfor formalstrukturen i Steinkjerbyggkonsernet, og selv om dialogen framstår som både nyttig og viktig, vil det kunne utfordre styringsprosessen at DH Eiendom AS opptrer ulikt i forhold til øvrige datterselskaper. Det vil også kunne gi uklarheter med tanke på ansvars- og rollefordeling mellom aktørene som er involvert.

4 ETTERLEVELSE AV STYRINGSSIGNALER, RAPPORTERING OG RUTINER

Besvarelsen av problemstilling fire vil omfatte etterlevelse av styringssignaler, rutiner for rapportering til eier; herunder rutiner for håndtering av misligheter.

4.1 Problemstillinger

Vi har utarbeidet følgende problemstilling:

1. Viser praksis at Steinkjerbygg KF, Steinkjerbygg AS og datterselskaper følger styringssignaler fra eier?
2. Har Steinkjerbygg KF og Steinkjerbygg AS klare rutiner for:
 - Rapportering til eier
 - Håndtering av misligheter

4.2 Revisjonskriterier

Følgene revisjonskriterier er utarbeidet for denne problemstillingen:

For problemstilling 1:

- Styret i kommunale foretak skal etterleve og rapportere til eier på de rammer som virksomheten har fått
- Styret i aksjeselskap skal etterleve og rapportere til eier gjennom generalforsamlingen

For problemstilling 2:

For Steinkjerbygg KF:

- Styret fatter vedtak i saker som angår foretaket
- Styret skal rapportere til eier i henhold til fastsatte rutiner
- Daglig leder skal rapportere til styret på de rammene som virksomheten har fått
- Kommuneloven og forvaltningslovens bestemmelser om habilitet skal etterleves i KF
- Steinkjerbygg KF skal følge Steinkjer kommunes etiske reglement og bør ha rutiner for håndtering av misligheter

For Steinkjerbygg AS:

- Styret skal behandle saker på en betryggende måte, ha tilfredsstillende beslutningsgrunnlag og det skal føres protokoll over styrebehandlingen
- Daglig leder skal minst hver fjerde måned rapportere til styret om selskapets virksomhet, stilling og resultatutvikling

- Styremedlem og/eller daglig leder som har personlige eller økonomiske interesser i en sak, skal ikke delta i behandling og/eller avgjørelse av saken
- Styret skal rapportere til eier gjennom generalforsamlingen, og generalforsamlingen skal gjennomføres i henhold til aksjelovens bestemmelser
- Steinkjerbygg AS bør ha rutiner for håndtering av misligheter

4.3 Steinkjerbygg KF

4.3.1 Styrings signaler og praksis

Arbeids- og ansvarsfordelingen mellom kommunen og foretaket følger av lov, vedtekter og avtaler. I kapittel tre har vi presentert de styringssignalene som eier gir til Steinkjerbygg KF.

Kommunelovens § 72 har en bestemmelse om at administrasjonssjefen kan instruere foretakets ledelse om at iverksettelse av en sak skal utsettes til kommunestyret har behandlet saken. Videre heter det i Eierstrategi og retningslinjer 2016 at styret og daglig leder i foretaket har et selvstendig ansvar for å legge til rette for at rådmannen kan ivareta ansvaret etter § 72 på en effektiv måte. Våre respondenter peker på at møteinnkallinger og -protokoller skal ligge på foretakets hjemmeside. Dette er ikke fulgt opp fullt ut i praksis, og møteprotokoller refereres ikke i formannskapet og/eller kommunestyret. Rådmannen får tilsendt innkallinger med sakspapirer til styremøter på samme måte som styremedlemmer. Det framgår av styreprotokollene at rådmannen eller rådmannens representant har deltatt i de fleste styremøtene i den senere tid. Rådmannens myndighet etter kommunelovens § 72 har ikke blitt brukt i praksis..

Vedtektene for Steinkjerbygg KF (juni 2018) har en bestemmelse om at saker av stor økonomisk betydning for selskapet eller vesentlige endringer eller utvidelse av virksomheten skal forelegges for foretaksmøtet før beslutning fattes. Revisor har tidligere beskrevet bestillingsprosessen mellom Steinkjer kommune og Steinkjerbygg KF. Når kommunestyret fatter vedtak som berører foretaket (altså bestiller gjennomføring av et prosjekt) går denne bestillingen tjenesteveg. Styret oppfatter at de store utbyggings sakene er eksempler på saker av stor økonomisk betydning, selv om byggeprosjektene i utgangspunktet er vedtatt av kommunestyret før Steinkjerbygg KF begynner sitt arbeid. Overføring av eiendomsforvaltningen fra kommunen til Steinkjerbygg KF defineres også som en betydelig sak, og også denne saken var initiert av eier.

Styret i Steinkjerbygg KF behandlet i sak 14/16 kommunenes eierstrategi for foretaket (Eierstrategi og retningslinjer 2016). Eierstrategi og retningslinjer 2016 gir styret og/eller daglig leder konkrete styringssignaler, eksempelvis:

- Styret skal påse at det er implementert internkontrollsystemer /HMS i tråd med overordnede krav
- Daglig leder skal avgi periodiske rapporter til styret som redegjør for HMS-arbeidet og utøvelsen av internkontroll i foretaket. Styret har et særskilt ansvar for å følge opp sykefraværet

I Steinkjerbygg KF sin årsmelding for 2017 heter det at foretaket har implementert kommunens EQS-system. I tillegg til kommunens overordnede regler og retningslinjer har foretaket utarbeidet en del egne rutiner for å sikre god nok kvalitet og internkontroll for sin drift. Som basis for foretakets kvalitetssystem ligger Steinkjer kommunes kvalitetshåndbok. Videre heter det at Steinkjerbygg KF benytter programvaren Simployer for oppfølging av HR-oppgaver i foretaket, og Famacweb som FDV¹⁰-system.

Informantene peker på at det er møtepunkter mellom Steinkjerbygg KF og Husnemnda. Eier sier i intervju at det er et årlig møte mellom Steinkjerbygg KF og Husnemnda. Styret i Steinkjerbygg KF understreker at dette møtet er på administrativt nivå. Dette bekreftes av administrasjonen i Steinkjerbygg KF, som sier at styreleder og daglig leder møter Husnemnda en til to ganger pr år.¹¹ Husnemnda er et politisk sammensatt utvalg som i henhold til reglement vedtatt 21.09.2016 skal utvikle en samordnet boligpolitikk i Steinkjer kommune, formidle låne- og tilskuddsvirkemidler fra Husbanken samt fremme boligpolitisk melding og boligsosial handlingsplan overfor formannskap/kommunestyre.

4.3.2 Særlig styringssignal

I Eierstrategi og retningslinjer 2016 punkt 5.2 heter det at godtgjøringen til styremedlemmene skal ligge på et moderat nivå og være basert på selskapets økonomi, styrets arbeidsbelastning, styrerisiko og styremedlemmenes kompetansemessige bidrag i selskapene.

Foretaksmøtet i Steinkjerbygg KF vedtok i sak 16/6 (14.12.16) å holde godtgjøring til styret uendret. Godtgjøring til styrets leder er fastsatt til kr 75.000 pr år, til nestleder kr 20.000 pr år og til øvrige styremedlemmer kr 15.000 pr år. Varamedlemmer honoreres med kr 900 pr møte. Foretaksmøtet i Steinkjerbygg KF vedtok i sak 17/5 (20.12.17) ikke å gjøre endringer i godtgjøringen til styret i foretaket, og videreførte satser fra sak 16/6. Foretaksmøtet i Steinkjerbygg KF fastsatte i sitt møte 20.06.2018 (sak 18/4) samlet godtgjøring til styret i Steinkjerbygg KF inklusive datterselskap til å være kr 120.000 pr år til styrets leder, kr 70.000

¹⁰ FDV: forvaltning, drift og vedlikehold

¹¹ Epost 26.11.2018

pr år til nesteleder og kr 40.000 pr år til øvrige medlemmer. Varamedlemmers godtgjørelse ble satt til kr 900,- pr møte. Satsene er gjeldende fra 01.07.2018.

I Foretaksmøtets sak 17/5 er det i henhold til møteprotokoll, styret i foretaket som innstiller på godtgjøring til styret. I sak 16/6 og sak 18/4 er det valgnemnda som innstiller på godtgjøring til styret. Det er valgnemnda i Steinkjer kommune som har ansvar for å innstille på styrehonorar i heleide kommunale selskaper.

Styret i Steinkjerbygg KF tok i møte 23/5-16 blant annet opp styrehonorar i datterselskaper som drøftingssaker. Det framgår av protokollen at styret forholder seg til styrehonorar for Steinkjerbygg KF som fastsettes av foretaksmøtet. Videre heter det at for selskapene i Steinkjerbyggkonsernet benyttes honorarsatsene fastsatt av Steinkjer kommune for alle datterselskapene og da med laveste sats. Våre informanter peker på at siden det er valgnemnda i Steinkjer kommune som skal innstille på godtgjøring til styret, har ikke styret et bevisst forhold til dette, verken i Steinkjerbygg KF eller i aksjeselskapene.

4.3.3 Rapportering og rutiner

Revisor har gjennomgått styreprotokoller for Steinkjerbygg KF for perioden mai 2015 til august 2018. Det framgår av styreprotokollene at det fra 2015 til 2016 ble gitt rapportering til styret om pågående prosjekter før møtet ble satt. Etter 2017 har disse orienteringssakene vært ordinære styresaker. Protokollene viser at styret behandler økonomiske saker, vedtar byggeprosjekter, personalsaker, strategier etc. Eksempler på andre saker som styret også har behandlet er styreinstruks (sak 09/17), instruks til daglig leder (sak 10/17), organisering av Steinkjerbygg KF, Steinkjerbygg AS og datterselskaper (sak 37/17), og intern organisering av Steinkjerbygg KF. Steinkjerbygg KF vedtok i sak 01/15 (19.mai 2015) stillingsbeskrivelse og arbeidsavtale for daglig leder i Steinkjerbygg KF.

Våre informanter sier at styret trekker opp langsiktige strategier på bakgrunn av de signaler som eier gir. Risikostyring pekes på som en viktig sak for styret i Steinkjerbygg KF. Videre er sykefravær, HR-strategi, HMS og rapportering på prosjektnivå typiske styresaker. Styret i Steinkjerbygg KF hadde i mars 2018 en strategisamling, men flere av styrets medlemmer understreker at foretaket ikke er i mål med strategiarbeidet.

Det framgår av styreprotokoller at Steinkjerbygg KF gjennomfører lønnsforhandlinger med daglig leder, og styret har også håndtert personalsak knyttet til omplassering av medarbeider.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Ifølge Eierstrategi og rutiner 2016 skal den faste rapporteringen fra styret til eier skje gjennom tertialrapportene og årsregnskap/årsberetning. De kommunale foretakene må benytte tilsvarende målstyring (kommunes styrings- og rapporteringssystem) i planlegging og rapportering til eier. Steinkjerbygg KF rapporterer til eier i hht rapporteringshjulet (kommunens årshjul). I tillegg gis det skriftlig rapportering i foretaksmøtet. Styret i Steinkjerbygg KF behandlet i sak 17/18 utkast til perioderapport til Steinkjer kommune.

Revisor har fått tilgang til de siste perioderapportene fra Steinkjerbygg KF til Steinkjer kommune. Rapporten er i henhold til økonomireglementets bestemmelser om tertialrapportering, der det heter at formannskapet skal behandle budsjettavviksanalyser i februar, mai, september og november, mens kommunestyret skal behandle budsjettavviksanalyser i mai/juni. Regnskap/årsmelding skal behandles av begge organer i april. Rapporten avlegges som et vedlegg til kommunes egen rapportering. Det framgår av protokoller at formannskapet behandlet rapporten i sak 25/18, 60/18 og 105/18. Kommunestyret behandlet rapporten i sak 32/18.

Rapporten inneholder avviksanalyse for drift og investering. Driftsrapporten omfatter avviksanalyser fra det boligsosiale oppdraget, og en beskrivelse av daglig drift i denne seksjonen. Videre inneholder rapporten status på sykefravær og HMS og en statusrapport på alle investeringsprosjekter som foretaket er involvert i.

I Eierstrategi og retningslinjer 2016 heter det at daglig leder skal avgi periodiske rapporter til styret som redegjør for HMS-arbeidet og utøvelsen av internkontroll i foretaket. Styret har et særskilt ansvar for å følge opp sykefraværet, herunder påse at det iverksettes tiltak for å sikre et lavest mulig fravær. Daglig leder rapporterer skriftlig til styret i foretaket, i tillegg kommenteres rapporteringen muntlig. Det rapporteres på status i byggeprosjekter, økonomi og organisatoriske saker. Daglig leder rapporterer i liten grad fra det boligsosiale oppdraget. I den senere tid har det i tillegg til daglig leder vært med en representant fra administrasjonen i styremøtene. Daglig leders rapportering til styret skjer i styremøtene.

Det er kommunestyret som vedtar foretakets budsjett og økonomiplaner. I sak 3/15 vedtok styret i Steinkjerbygg KF foretakets årsbudsjett for 2016 og oversendte dette til foretaksmøtet for godkjenning. Foretaksmøtet fattet vedtak i sin sak 15/2. Foretaksmelding til foretaksmøtet er vedtatt av styret Steinkjerbygg KF i sak 17/16, og videre vedtatt i foretaksmøtet sak 16/5.

Budsjett 2018 og økonomiplan 2019 -2022 er vedtatt av styret 63/17, og foretaksmøtet har vedtatt budsjett og økonomiplan i sak 17/4. Foretaksmøtet vedtok i sak 17/2 budsjettrevisjon for Steinkjerbygg KF, i sak 16/1 årsrapport for 2015, sak 17/1 årsregnskap og årsberetning for 2016 og sak 18/2 årsregnskap og årsberetning for 2017. I Eierstrategi og retningslinjer 2016 framgår det at tidsfrister for foretakenes budsjettarbeid framgår av «Årshjul for kommunale foretak». Årshjulet er i sin helhet presentert i strategien.

I Eierstrategi og retningslinjer 2016 heter det at foretaket skal oversende saklister, saksdokumenter og protokoller fra styremøte til rådmannen uten ugrunnet opphold. Det framgår av protokoller at rådmannen eller rådmannens stedfortreder har deltatt i foretakets styremøter i perioden 2016-2018; i starten kun i enkeltmøter og etter 2017 i langt de fleste styremøtene. Styret i Steinkjerbygg KF vedtok i sak 12/18 blant annet at forslag til protokoll lages senest påfølgende arbeidsdag eller etter endt styremøte.

Styret i Steinkjerbygg KF behandlet rapporteringsrutiner i sak 05/18. Det framgår av vedtaket at kvaliteten på de skriftlige framstillingene fra administrasjonen til styret må forbedres betydelig. Videre heter det at det skal arbeides videre med hvordan det skal rapporteres med basis i gjeldende instruks til daglig leder og gjeldende rapporteringsrutiner i kommunen for øvrig. I sak 16/18 fattet styret vedtak om at det skal arbeides videre med hvordan rapporteringsrutinene utarbeides i tråd med saksopplysninger fra administrasjonen.

Våre informanter peker på at det har vært etterspurt en kvalitetsforbedring når det gjelder saker som legges fram for styret. Dette er også omtalt i avsnitt 4.9

Steinkjerbygg KF har i liten grad egne, foretaksspesifikke rutiner. I henhold til Eierstrategi og retningslinjer 2016 gjelder Steinkjer kommunes finansreglement, økonomireglement, arbeidsgiverpolitikk og internkontroll/HMS også for Steinkjerbygg KF. Videre heter det at Steinkjerbygg KF har plikt til å følge rutiner og retningslinjer som Steinkjer kommune til enhver tid fastsetter innen regnskapsområdet. Foretaket er selv ansvarlig for sitt regnskap.

Kommunale foretak er ansvarlig for sine anskaffelser, og skal følge de maler, rutiner og retningslinjer for anskaffelser som gjelder for basisorganisasjonen (Steinkjer kommune). Foretaket skal også følge de veiledninger og bestemmelser som gjelder for kommunens virksomhet når det gjelder arkiv og dokumentbehandling, samt postbehandling. Foretaket skal også benytte kommunens felles sak- og arkivsystem til ordinære postregistrering og saksbehandling. Dette følger av Eierstrategi og retningslinjer 2016 kapittel 13.

Det følger av Steinkjerbygg KF sin vedtekter at foretaket skal ha samme rutiner og reglementer som Steinkjer kommune. Dette underbygges av utsagn fra våre informanter, som

er tydelige på at kommunens rutiner også gjelder for foretaket. Steinkjer kommune har blant annet vedtatt økonomireglement, delegasjonsreglement og etisk reglement.

I intervju sier eier at Steinkjer kommune mottar både generell rapportering og rapportering i konkrete saker knyttet til Steinkjerbygg KF.

Data fra intervju viser at det i svært liten grad har vært konkrete tilfeller av habilitetsproblematikk. Styreprotokoller fra Steinkjerbygg KF viser ett konkret tilfelle der habilitet har blitt vurdert. I intervju framkommer det at det kan være mulig habilitetsproblematikk knyttet til at enkelte styremedlemmer i Steinkjerbygg KF også har styreverv i andre selskaper utenfor Steinkjerbyggkonsernet. Dette er det imidlertid bevissthet omkring.

Håndtering av misligheter

Misligheter defineres som «en bevisst handling, begått av en eller flere personer innen ledelsen, av personer som har overordnet ansvar for styring og kontroll, av ansatte eller andre, som innebærer uredelighet for å oppnå en urettmessig eller ulovlig fordel»¹². I intervju kommer det fram at Steinkjerbygg KF følger de rutiner som gjelder for Steinkjer kommune.

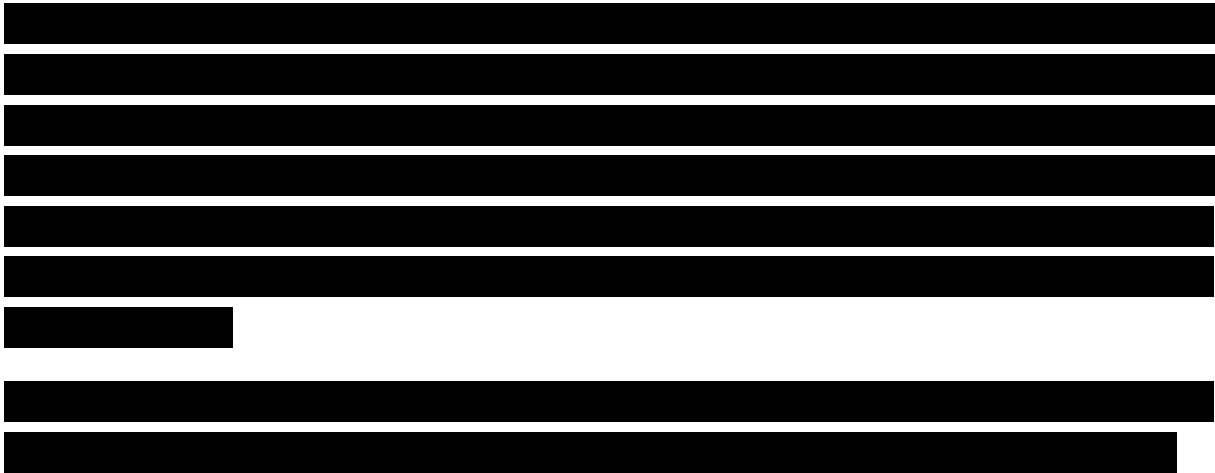
I Årsmelding for Steinkjerbygg KF 2016 framgår det at Steinkjer kommunes etiske retningslinjer ligger til grunn for foretakets arbeid med å holde en høy etisk standard.

I Steinkjer kommunes økonomireglement punkt 8.1.6.2 heter det: «Utgiftsgodtgjørelser, for eksempel dekning av utlegg bør fremgå som regning fra den som har krav på dekning og medfølge anvisningsblankett/reiseregning. Kravet må være dokumentert med kvitterte utgiftsbilag. Til ansatte går dette i hovedsak via lønnssystemet. Krav til dokumentering av utlegg fra ansatte reguleres av bokføringsforskriften § 5.5».

Det følger videre av økonomireglementet at faktura/krav alltid skal attesteres og anvises av to personer.

[Redacted text block]

¹² ISSAI 1240»



Eier har blitt informert særskilt av styret om denne saken.

4.3.4 Vurdering: Etterlevelse av styringssignaler, rapportering og rutiner Steinkjerbygg KF

Data er vurdert opp mot følgende kriterier:

- Styret i kommunale foretak skal etterleve og rapportere til eier på de rammer som virksomheten har fått
 - Daglig leder skal rapportere til styret på de rammene som virksomheten har fått
 - Styret fatter vedtak i saker som angår foretaket
 - Styret skal rapportere til eier i henhold til fastsatte rutiner
 - Kommuneloven og forvaltningslovens bestemmelser om habilitet skal etterleves i KF
 - Steinkjerbygg KF skal følge Steinkjer kommunes etiske reglement og bør ha rutiner for håndtering av misligheter

En første forutsetning for å utøve god eierstyring, er tilgang til relevant og tilstrekkelig informasjon om virksomhetene. Som revisor har pekt på i kapittel to, er det også viktig å forstå selskapsorganiseringen og de prosedyrer og systemene for rollefordeling som ligger i nettopp organiseringen. Folkevalgt styring er også et spørsmål om hvilke måter kommunen går fram på for å sikre ivaretagelse av etikk, og om rutiner og midler for kontroll.

Rapportering kan oppfattes som dokumentasjon på at styringssignaler etterleves. I kapittel tre har revisor presentert og vurdert at eier gir styringssignaler til Steinkjerbygg KF. Det er revisors vurdering at Steinkjerbygg KF i det alt vesentlige etterlever de formelle styringssignaler som eier gir.

Det er revisors vurdering at styret rapporterer til eier på de økonomiske rammer som virksomheten har fått. Det er videre revisors vurdering at foretaket rapporterer tilbake på det oppdraget som Steinkjer kommune har gitt gjennom foretakets formål, og videre at det rapporteres på formelle og uformelle styringssignaler som er gitt. Etterlevelsen skjer gjennom jevnlig rapportering til kommunestyret, og foretaksmøter

Etter revisors vurdering viser datagrunnlaget at styret behandler saker som angår foretaket. Revisor har tidligere pekt på at det er foretaksmøtet, altså kommunestyret som legger de økonomiske rammene for foretaket. Av dette følger det at styrets fullmakt i økonomisaker til en viss grad begrenses. Styret i et kommunalt foretak kan ikke fastsette egen godtgjørelse, eller annen godtgjørelse i form av kompensasjon for merarbeid, da denne myndigheten er lagt til kommunestyret iht lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 42. Her heter det at «Den som har et kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv, har krav på godtgjøring for sitt arbeid etter nærmere regler fastsatt av kommunestyret eller fylkestinget selv». At godtgjøringen skal fastsettes av kommunestyret selv, innebærer at beslutningen heller ikke kan delegeres videre til styret. At begrepet «kommunale tillitsverv» omfatter styreverv i kommunale foretak, ble klargjort i forarbeidene til kommuneloven. Det er også gjentatt i regnskapsforskriften for kommunale foretak at det er kommunestyret som fastsetter godtgjøring til styret (Forskrift om særbudsjett, særregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak § 2). Styret i Steinkjerbygg KF hadde dermed ikke myndighet til å vedta ekstra godtgjøring til styrets leder og saken skulle vært behandlet i kommunestyret.

Det følger både av kommunelovens bestemmelser og Eierstrategi og retningslinjer 2016 at rådmannen skal være orientert om saker som behandles i styret og vedtak som fattes. Det er revisors vurdering at dette er ivaretatt gjennom at rådmannen eller rådmannens stedfortreder er tilstede i foretakets styremøter. Rådmannen får også tilsendt møteinnkallinger og protokoller. Revisor vil likevel peke på at rådmannen ikke var informert om vedtak om ekstra godtgjørelse (se kapittel 4.3.2).

Revisor vurderer at daglig leder rapporterer til styret på de rammer som virksomheten har fått, men mener at det boligsosiale oppdraget vektlegges i mindre grad. Revisor merker seg at kvaliteten på rapporteringen har vært oppfattet som noe mangelfull, men at det jobbes med forbedringer.

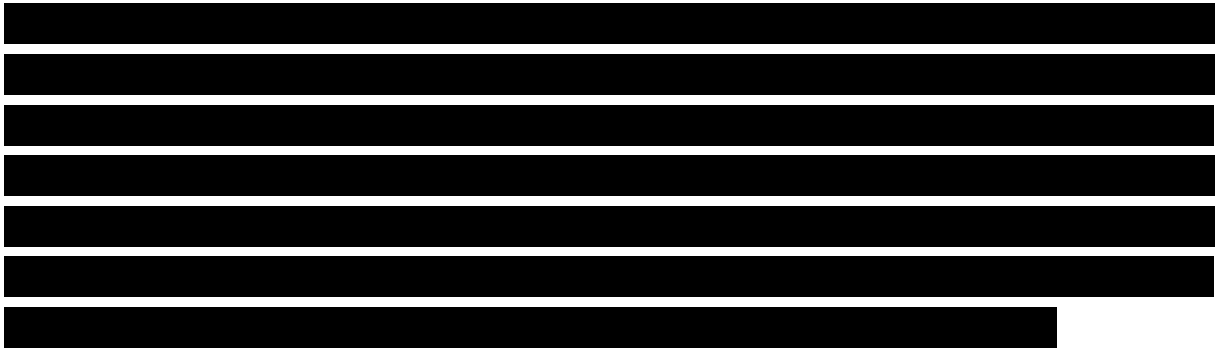
Steinkjerbygg KF har samme rutiner knyttet til habilitet som Steinkjer kommune. Revisor finner at det i forbindelse med styrebehandling i Steinkjerbygg KF har vært få konkrete tilfeller av habilitetsvurderinger i styret, men at de tilfeller som har vært, er håndtert tilfredsstillende.

Revisor vil minne om at en konsekvens av gjennomgående styrer er utfordringer knyttet til habilitet (se avsnitt 2.3.4 og 2.3.6).

Våre informanter er tydelig på at Steinkjerbygg KF er omfattet av Steinkjer kommunes reglementer, også kommunens etiske reglement. Revisor mener at foretaket på denne måten har etisk reglement og rutiner for håndtering av misligheter.

Håndtering av misligheter:

Ved etablering av et kommunalt foretak, har styret et bredt lovbestemt myndighetsområde, og styret kan iht kommuneloven § 67 «treffe avgjørelse i alle saker som gjelder foretaket og dets virksomhet». Eventuelle straffbare forhold begått mot foretaket vil med utgangspunkt i dette, tilhøre det området styret avgjør oppfølgingen av.



Et særlig styringssignal fra eier, er at styrets honorar skal ligge på et moderat nivå, samtidig som honoraret skal ses i sammenheng med selskapets økonomi og arbeidsbelastning. Det er revisor vurdering at Steinkjerbygg KF forholder seg til dette signalet. Dette underbygges av at det er valgmemnda i Steinkjer kommune som innstiller på honorarets størrelse.

4.4 Steinkjerbygg AS og datterselskaper

4.4.1 Styringssignaler og praksis

Revisor har presentert saker som er behandlet i generalforsamlingen i Steinkjerbygg AS og datterselskaper i avsnitt 2.3.4 og 2.3.6. Gjennomgangen viser for øvrig at saker som i henhold til aksjelovens bestemmelser skal behandles i generalforsamling, er behandlet i generalforsamling. Dette gjelder eksempelvis selskapets årsregnskap, endring av vedtekter og fastsettelse av styrehonorar.

Det framgår ikke av styreprotokoller for Steinkjerbygg AS at protokoller fra styremøter og/eller generalforsamlinger i datterselskaper er lagt fram, og det framgår ikke av tilgjengelige

protokoller at protokoller fra generalforsamlinger/styremøter i Steinkjerbygg AS er lagt fram i Steinkjerbygg KF.

Protokollene viser imidlertid at eier har vært tilstede i generalforsamlingene. Det er styreleder i Steinkjerbygg KF som har representert eier.

Det framgår ikke av vedtektene i noen av selskapene i konsernet Steinkjerbygg AS at styrets godtgjørelse skal fastsettes av Steinkjer kommune. Det framgår imidlertid av vedtekter for Steinkjerbygg KF av 20.06.2018 (vedtatt av Foretaksmøtet) at styrets godtgjøring, også som medlemmer i datterselskap fastsettes i sin helhet av foretaksmøtet. Videre heter det at styret utgjør generalforsamlingen for datterselskapene.

I intervju kommer det fram at flere mener det i liten grad gis styringssignaler direkte til aksjeselskapene; herunder også datterselskapene. Dette begrunnes med at det er liten aktivitet i disse selskapene, og at all virksomhet i dag ligger i Steinkjerbygg KF. Styremedlemmene sier at i praksis er det likevel slik at det forutsettes at foretakets styringssignaler også er aksjeselskapenes styringssignaler.

4.4.2 Særlig styringssignal

I Eierstrategi og retningslinjer 2016 punkt 5.2 heter det at godtgjøringen til styremedlemmene skal ligge på et moderat nivå og være basert på selskapets økonomi, styrets arbeidsbelastning, styrerisiko og styremedlemmenes kompetansemessige bidrag i selskapene. Dette styringssignalet vil også være gjeldende for aksjeselskapene, fordi det er en forutsetning at styringssignaler gitt til foretaket også er gjeldende for aksjeselskapene.

I kapittel 2.3.4 og 2.3.6 har revisor presentert hvilke saker som er vedtatt på generalforsamlingene i Steinkjerbygg AS og datterselskaper. Presentasjonen viser at generalforsamlingene i de respektive selskapene har vedtatt styreleders honorar både i Steinkjerbygg AS og datterselskaper.

Tabell 1. Honorar til styreleder vedtatt av generalforsamling. Kilde: Protokoller fra generalforsamlinger

	2015	2016	2017
Steinkjer Rådhus AS	Ikke utbetalt styrehonorar	Kr 30.000	Kr 30.000
Bogavegen 24a AS	Ikke utbetalt styrehonorar	Kr 30.000	Kr 30.000
Steinkjerhus AS	Kr 30.000	Kr 30.000	Kr 45.000
Steinkjer Tomteselskap AS	Kr 30.000	Kr 30.000	Kr 30.000
Steinkjerbygg AS	Kr 80.000*	Kr 15.000** Kr 75.000**	Kr 75.000

* Beløpet er høyt som følge av økt arbeid i forbindelse med overdragelse av fem datterselskaper

**For perioden januar 2016 til juni 2016 fastsettes leders honorar til kr 15.000. For 2016 fastsetter generalforsamlingen styreleders honorar til kr 75.000.

Av de styreprotokollene som revisor har hatt tilgang til, finner vi at det har vært følgende aktivitet, målt i behandlede saker i de respektive selskap¹³:

	2016	2017	2018 (pr november)
Steinkjer Rådhus AS	12	20	12
Bogavegen 24a AS	3	14	14
Steinkjerhus AS	10	16	8
Steinkjer Tomteselskap AS		13	14
Steinkjerbygg AS	21	40	26

Tabell 2. Oversikt over saker pr år pr aksjeselskap. Kilde: Protokoller fra styremøter

¹³ Se Kilder

I intervju framkommer det at det er liten aktivitet i Steinkjerbygg AS og datterselskaper. Ifølge ordfører ligger de normale satsene for styreleder i heleide aksjeselskap i Steinkjer kommune mellom kr 30.000 og kr 45.000 i årlig honorar.

Ifølge et oppslag i Trønder-Avisa 25. mai 2018 uttaler leder i valgmennda for Steinkjer kommune at han ikke var kjent med nivået på styrehonorarene i Steinkjerbygg KF. Leder uttaler at det skal kalles inn til et møte i valgmennda hvor det skal ses på historikken, og finne ut hvorfor honorarene har blitt så store. Videre heter det at nemnda må gå igjennom hele honorarstrukturen, og at det ikke var meningen at det skulle bli så store kostnader knyttet til styrehonorar.

4.4.3 Rapportering og rutiner Steinkjerbygg AS

Protokoller fra generalforsamlingene i 2015-2017 viser at generalforsamlingene har behandlet lovpålagte saker, og er gjennomført i henhold til aksjelovens bestemmelser. Se avsnitt 2.3.4 og 4.6

Styreprotokollene viser hvilke saker styret i Steinkjerbygg AS har behandlet. Det framgår også av styreprotokollene hvilke styremedlemmer som har deltatt i de enkelte styremøtene. Det framgår av styreprotokollene at styret i Steinkjerbygg AS blant annet har behandlet økonomirapporter, budsjett og årsregnskap, saker vedrørende personell (ansettelser, lønnsjusteringer, endringer i selskapsform, forretningsavtaler, etablering av datterselskaper, rapporteringsrutiner, styreinstruks og instruks for daglig leder.

En gjennomgang av styreprotokoller for aksjeselskapene viser at selskapene behandler saker som omfatter selskapene.

Våre informanter har pekt på at kvaliteten på saksframlegg ikke alltid har vært tilfredsstillende. Det framkommer ikke konkret hva styret ikke finner tilfredsstillende, men sammenlignet med politiske saksframlegg er styresakene mindre utdypet. Dette er også et spørsmål om tilgjengelige administrative ressurser. Styret har flere ganger etterspurt en forbedring her, og det er i den senere tid gjort en betydelig jobb for å få dette på plass.

Steinkjerbygg KF og Steinkjerbygg AS har felles daglig leder, men daglig leder er formelt ansatt i Steinkjerbygg KF. Styremøter avholdes etter hverandre på samme dag, men det utarbeides styrepapirer for hvert selskap (også datterselskaper). Rapportering skjer derfor samlet og samtidig i Steinkjerbygg KF og Steinkjerbygg AS.

Ifølge våre informanter opplever styret å få tilstrekkelig rapportering fra daglig leder. Informantene peker også på at det er liten eller ingen aktivitet i datterselskapene, med unntak

av DH Eiendom AS¹⁴. Styret i Steinkjerbygg AS får rapporter om virksomheten i DH Eiendom AS.

Informantene sier videre at morselskapet får delvis informasjon fra datterselskapene siden rapportering fra disse inngår i felles rapportering for Steinkjerbygg KF, Steinkjerbygg AS og datterselskaper.

Det er en felles oppfatning blant våre informanter at rutiner og reglementer som gjelder for Steinkjerbygg KF også er gjeldende for Steinkjerbygg AS (og datterselskaper). Det er likevel slik at aksjeselskapene oppfattes som «ikke-eksisterende» fordi det er svært liten (om noen) aktivitet i disse selskapene. Unntaket er DH Eiendom AS.

Det pekes også på at rutiner i stor grad er knyttet til ansatte. Alle ansatte er ansatt i Steinkjerbygg KF, og dermed har ikke aksjeselskapene i konsernet så mange retningslinjer. Siden det her er snakk om heleide kommunale selskaper vil det etter informantenes oppfatning være slik at det er overslag nedover i konsernet. Tanken er at hele konsernet skal være likt driftet.

Det framgår ikke av styreprotokoller at det har vært tilfeller av habilitetsvurderinger, med ett unntak. Et styremedlem ba i dette tilfellet om å få vurdert sin habilitet på bakgrunn av sitt arbeidsforhold. Sittende styre mener at det i liten grad har vært habilitetsutfordringer i forbindelse med saker som har blitt behandlet. Steinkjerbygg AS har ikke egne rutiner for vurdering av habilitet ut over at selskapet til enhver tid skal følge Steinkjer kommunes etiske retningslinjer. Det er likevel slik at blant annet aksjeloven har bestemmelser om habilitet som Steinkjerbygg AS er pålagt å etterleve.

I kapittel 2.3.4 og 2.3.6 framkommer det at styreleder i Steinkjerbygg AS som generalforsamling i datterselskaper fastsatte styrehonorar. Samme person var samtidig styreleder i datterselskapene.

¹⁴ DH Eiendom AS har ikke identisk styre med øvrige datterselskap i konsernet

4.4.4 Vurdering: Etterlevelse av styringssignaler, rapportering og rutiner Steinkjerbygg AS

Data er vurdert opp mot følgende kriterier:

- Styret skal behandle saker på en betryggende måte, ha tilfredsstillende beslutningsgrunnlag og det skal føres protokoll over styrebehandlingen
- Daglig leder skal minst hver fjerde måned rapportere til styret om selskapets virksomhet, stilling og resultatutvikling
- Styremedlem og/eller daglig leder som har personlige eller økonomiske interesser i en sak, skal ikke delta i behandling og/eller avgjørelse av saken
 - Styret skal rapportere til eier gjennom generalforsamlingen, og generalforsamlingen skal gjennomføres i henhold til aksjelovens bestemmelser
 - Steinkjerbygg AS bør ha rutiner for håndtering av misligheter

Det er revisors vurdering at Steinkjerbygg AS rapporterer til eier gjennom generalforsamlingen. Rapportering kan oppfattes som dokumentasjon på at styringssignaler etterleves. Eier er representert på generalforsamlingene og det føres protokoll. Generalforsamlingen behandler saker som etter aksjeloven skal behandles på generalforsamlingen.

Det er likevel en svakhet at datterselskapenes protokoller fra generalforsamlinger ikke legges fram i styret for Steinkjerbygg AS, og videre at protokoller fra generalforsamlinger i Steinkjerbygg AS ikke legges fram for styret i Steinkjerbygg KF.

Når det gjelder Steinkjerbygg AS og datterselskaper, kan det tyde på at signalet om moderate styrehonorarer ikke ble etterlevd fullt ut i 2016 og 2017. Generalforsamlingenes vedtak samlet sett har gitt en forholdsvis stor økning i styrehonorar uten at antall saker har økt, selv om satsene som er lagt til grunn ikke avviker fra andre aksjeselskaper i kommunen. Revisor mener at det er ordningen med gjennomgående styrer sammen med vedtektsendringer (enestyre) som har gitt åpning for at utbetalt styrehonorar samlet sett (og til en person) ble såpass høyt og ikke i henhold til eiers intensjon. Styremedlem og/eller daglig leder som har personlige eller økonomiske interesser i en sak, skal ikke delta i behandling og/eller avgjørelse av saken. Bestemmelsen er ikke etterlevd i dette tilfellet. Revisor viser også til kapittel 2.4.6 hva gjelder habilitet, og peker på at generalforsamlingen ikke er habil til å fatte vedtak, siden det er de samme personen(e) som utgjør selskapets styre.

Revisor har i kapittel 3.4.3 vurdert at aksjeselskapene, herunder Steinkjerbygg AS, i liten grad får styringssignaler ut over de formelle styringssignalene. Etter revisors vurdering vil dette bety

at det også i mindre grad rapporteres tilbake til eier ut over generalforsamlingen. En annen faktor er at det er lite aktivitet i selskapet. Til tross for at et selskap har lav aktivitet, skal styret likevel ha en forsvarlig oversikt og styring. En mulig risiko vil være at styret og eier får en betydelig distanse til selskapet og lite kunnskap om virksomheten.

Det framgår av styreprotokollene hvilke saker styret i Steinkjerbygg AS behandler. Revisor merker seg at kvaliteten på saksframlegg ikke har vært oppfattet som tilfredsstillende, og dette vil da være en svakhet i forhold til betryggende behandling av saker.

Det er revisors vurdering at daglig leder rapporterer til styret om selskapets virksomhet, stilling og resultatutvikling. Revisor vil peke på at rapporteringskravet også innebærer at de selskapene som har liten aktivitet må følge opp dette punktet. Selskapet kan ikke unnlate å rapportere på økonomi fordi det er liten aktivitet.

Det er en oppfatning i styret at Steinkjer kommunes rutiner og reglementer også gjelder for Steinkjerbygg AS. Slik sett vil selskapet ha rutiner for håndtering av misligheter (etiske retningslinjer). Slik revisor oppfatter det, er det liten grad av fokus på rutiner og reglementer fordi det er lite aktivitet i selskapet. Dette er forståelig, men revisor vil peke på at dette er en formell svakhet og vil kunne gi utfordringer dersom aktivitetsnivået økes.

Det har i liten grad vært aktuelt med vurderinger omkring habilitet i styret i Steinkjerbygg AS. Det er likevel viktig at styret har bevissthet omkring habilitetsspørsmål. Revisor mener at styret i Steinkjerbygg AS behandlet det konkrete habilitetsspørsmålet på en tilfredsstillende måte.

Det er likevel slik at styreleder i Steinkjerbygg AS som generalforsamling i datterselskaper, fastsatte styrehonorar for styret i datterselskapene samtidig som styreleder også utgjorde styret i datterselskapene. Dette er kommentert i avsnitt 2.3.4 og 2.3.6 og er ikke i tråd med eiersignaler og heller ikke korrekt i forhold til habilitetsbestemmelser. Revisor mener at manglende informasjon fra generalforsamlinger har bidratt til at eier ikke har kjennskap til dette. Revisor vil understreke at det i henhold til aksjelovens § 6-10 er generalforsamlingen som fastsetter styrets honorar. Som eier kan foretaksmøtet i Steinkjerbygg KF legger føringer for dette, men generalforsamlingen i aksjeselskapene står fritt til selv å fastsette styrets honorar.

5 OFFENTLIGE ANSKAFFELSER – DH EIENDOM

Lov om offentlige anskaffelser fastslår at den gjelder for «statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer». Begrepet «offentligrettslige organer» innebærer at også private rettssubjekt kan være pliktsubjekt i relasjon til anskaffelsesreglene. Forskrift til lov om offentlige anskaffelser definerer offentligrettslige organer som et rettssubjekt som «tjener allmennhetens behov, og ikke er av industriell eller forretningsmessig karakter» og som i hovedsak er finansiert eller kontrollert av offentlige myndigheter.

Formålet med regelverket for offentlige anskaffelser tilsier at reglene må komme til anvendelse på alle virksomheter som ikke er underlagt ordinære kommersielle vilkår.

Et aksjeselskap er et selvstendig rettssubjekt, og det er ikke organisasjonsformen, men hvilken virksomhet selskapet driver og hvordan det er kontrollert som er bestemmende for om lov om offentlig anskaffelser skal være gjeldende.

Vilkåret om at enheten skal tjene allmennhetens behov, og ikke være av industriell eller forretningsmessig karakter er et utpreget skjønnsmessig vurderingsmoment. Oppgaver som defineres som samfunnsoppgaver (tjener allmennhetens behov) er helse- og sosialtjenester, undervisning, håndtering av husholdningsavfall osv. Begrepet er likevel ikke begrenset til slike klassiske offentlige oppgaver. Å drive næringsutvikling i et bestemt område kan falle inn under lovens virkeområde. Selv om virksomheten tjener allmennhetens behov, vil den ikke være et pliktsubjekt dersom virksomheten samtidig er av «industriell eller forretningsmessig karakter». Det er den faktiske virksomheten enheten utøver som er avgjørende.

At en virksomhet opererer på et konkurranseutsatt marked taler normalt for at virksomheten er av industriell og forretningsmessig karakter.

Kontrollkriteriet kan være oppfylt under tre alternative tilfeller, dersom

- virksomheten i hovedsak er finansiert av det offentlige, eller
- virksomheten er kontrollert av det offentlige, eller
- det offentlige oppnevner mer enn halvparten av medlemmene til virksomhetens styrende organer

Felles for disse kravene er at de skaper en tilknytning til det offentlige som gir det offentlige en mulighet for å øve innflytelse på selskapets beslutninger. Offentlig eierskap i selskapet vil ofte være utslagsgivende, da slikt eierskap normalt vil gi det offentlige rett til å utnevne

styremedlemmer med mer. Aksjonæravtaler eller vedtekter kan imidlertid begrense dette, noe som innebærer at det må foretas en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle.

Når en virksomhet i hovedsak skal være finansiert av det offentlige innebærer det at minst 50 prosent av finansieringen kommer fra offentlige kilder. Dette kan være direkte tilskudd til driften, lån, eller aksjekapital/egenkapital.

På bakgrunn av ovenstående, legger vil til grunn at DH Eiendom AS er underlagt lov om offentlige anskaffelser.

5.1 Problemstilling

Vi har utledet følgende problemstilling:

Følger DH Eiendom AS utvalgte bestemmelser i lov om offentlige anskaffelser?

5.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Selskapet bør ha systemer som gjør at anskaffelser blir gjennomført effektivt og i tråd med gjeldende regelverket (tilgjengelige maler) særlig i forhold til etterprøvbarehet i anskaffelsesprosessen:
 - Anskaffelser innenfor ulike terskelverdier skal gjennomføres i henhold til regelverket
 - Dokumentasjon for beregning av verdi for anskaffelsen
 - Anskaffelsesprotokoll (eller annen dokumentasjon) som viser vurderinger og beslutninger (navn på tilbydere og valgt tilbyder)
 - Den valgte leverandørens skatteattest og attest for merverdiavgift; også for eventuelle underleverandører
 - Kontrakt
 - Dokumentasjon for stilt krav til bruk av lærlinger, krav til antall underleverandører og krav til oppfyllelse av lønns- og arbeidsvilkår hos valgt leverandør
- Selskapet bør ha system for å stille krav til at lønns- og arbeidsvilkår, lærlinger og antall underleverandører følges opp og et system for å følge opp at kravene etterleves

5.3 Data

I kapittel fem ser vi på om DH Eiendom AS etterlever utvalgte bestemmelser i lov om offentlige anskaffelser i forbindelse med gjennomføringen av byggeprosjektet Innovasjonscampus, ICS-prosjektet. DH Eiendom AS er et eiendomsselskap som har eid lokaler og leid de ut til høgskolevirksomhet i Steinkjer.

Regelverket om offentlige anskaffelser ble endret i 2016, med ikrafttredelse fra 01.01.2017. Terskelverdiene er endret som følge av det.

Revisors søk på Doffin.no¹⁵ viser at DH Eiendom AS i perioden 2004-2017 har lagt ut sju kunngjøringer av konkurranser og en kunngjøring av tildeling.

Styret i Steinkjerbygg AS vedtok i sak 23/18 følgende: «Selskapet, som generalforsamling i DH Eiendom AS, ber styret i DH Eiendom AS om en redegjørelse om konsernets innkjøpsrutiner er fulgt så langt i ICS-prosjektet».

Steinkjerbygg KF, og dermed DH Eiendom AS¹⁶ benytter det elektroniske innkjøpssystemet Mercell. Dette systemet gir mulighet for elektronisk kommunikasjon mellom tilbyder og anbudseier, blant annet kan egenerklæringer ESPD (Felles europeisk egenerklærings skjema) lastes opp.

DH Eiendom AS har i liten grad system for at krav som er satt til at lønns – og arbeidsvilkår, lærlinger og antall underleverandører følges opp og etterleveres. Det er likevel slik at intern prosjektleder ofte er tilstede på byggeplasser og observerer situasjonen der. I forbindelse med ICS er det engasjert ekstern prosjektleder og ekstern byggeleder. Revisor har forespurt ekstern prosjektleder om deres system for at krav som er satt til at lønns – og arbeidsvilkår, lærlinger og antall underleverandører følges opp og etterleveres. Ekstern prosjektleder er klar på at det ikke er et system som ivaretar at disse opplysningene etterspørres jevnlig, men at anbudsvinner oversender kopier av arbeidskontrakter i forbindelse med kontraktsinngåelse. Samtidig blir også bruk av lærlinger dokumentert.

Revisor har fått framlagt eksempler på maler som DH Eiendom AS / Steinkjerbygg KF benytter i forbindelse med offentlige anskaffelser. Disse ligger åpent tilgjengelige på foretakets datasystem, og det blir opplyst at det har blitt lagt ned et betydelig arbeid for å utarbeide tilfredsstillende maler. Det framgår av dokumentasjon at malene benyttes.

¹⁵ Søk på Doffin k 26.11.2017

¹⁶ DH Eiendom AS har ikke egne ansatte, og det er ansatte i Steinkjerbygg KF som utfører oppgavene knyttet til prosjektene

Arkivering gjøres i Ephorte. Dette er samme system som Steinkjer kommune benytter. Systemet er slik at prosjektledere legger dokumenter som skal arkiveres i en mappe på foretakets server. Arkivansvarlig på avdelingen i Steinkjerbygg KF henter dokumentene fra denne mappen og legger disse inn i Ephorte.

5.3.1 Oppdragsavtale med konsulent

Bakgrunnen for at styreleder i DH Eiendom AS i utgangspunktet engasjerte en konsulent, var at Høgskolen i Nord-Trøndelag signaliserte et behov for nye, tidsmessige lokaler. Med dette, sammen med DH Eiendom AS sin egenkapital som utgangspunkt, ble det vurdert om Steinkjer kommune gjennom DH Eiendom AS kunne ta en aktiv rolle i å drive videre et utviklingsprosjekt som var startet opp, blant annet i samarbeid med SIVA, Kunnskapsparken og HiNT. Det ble inngått en oppdragsavtale med konsulenten, med oppdrag om å ivareta DH Eiendom AS sine interesser i dette utviklingsprosjektet. Det ble inngått oppdragsavtale 13.12.2014 som prosjektleder for Innovasjon Steinkjer gjennom direkte engasjement. Det ble vurdert at verdien på anskaffelsen ikke ville overskride gjeldende terskelverdier, og behovet for innleid hjelp var prekært.

10. mars 2015 ble det prosjektet reetablert under navnet Campus HiNT Steinkjer, og prosjektet ble endret til å omfatte arbeidet med å forbedre de fysiske løsningene for alle partenes lokaler på Campus. DH Eiendom AS ledet prosjektet i samarbeid med de øvrige aktørene Statsbygg, HiNT, Steinkjer kommune, SIVA og Innovasjonssenter Steinkjer. Konsulentens oppdrag ble omdefinert til å gjelde ledelse av prosjektet Campus HiNT Steinkjer (blant annet med å forankre prosjektet hos deltakende parter). Det framgår av DH Eiendom AS sin anskaffelsesprotokoll at dette er en direkte anskaffelse hjemlet i Forskrift om offentlige anskaffelser § 2-1 pkt 2 d hva gjelder videreføring av tidligere inngått avtale mellom partene. Anslått verdi på anskaffelsen (det nye oppdraget) er satt til kr 450.000 som ramme.

5.3.2 Innovasjonscampus Steinkjer – detaljprosjektering, anbudsgrunnlag og oppfølging i byggetiden

Konkurransen er kunngjort på Doffin 13.12.2016. Det inviteres til en åpen anbudskonkurranse, og prosjektet beskrives som detaljprosjektering, anbudsgrunnlag og oppfølging i byggetiden – kombinasjon av rehabilitering/ombygging og nybygg. Kontrakten vil ikke bestå av delkontrakter, og det anslås en totalverdi eks mva mellom kr 12.000.000 og 20.000.000. Det er knyttet opsjoner til prosjektet. Opsjonen gjelder prosjektering av parkeringshus tilknyttet anlegget. Frist for mottakelse av tilbud eller forespørsel om deltakelse er satt til 02.02.2017 kl.

12:00. Tidspunkt for tilbudsåpning er satt til 02.02.2017 kl. 15:00. Det er ikke åpen tilbudsåpning.

Konkurransesgrunnlaget og tilhørende dokumenter er tilgjengelig på Doffin. Det framgår av konkurransesgrunnlaget at den prosjekterende skal forestå og gjennomføre en komplett rådgivning og prosjektering til et komplett arbeidsgrunnlag for alle fag for byggherrestyrte del-entrepriser. Oppgaver lagt til prosjekteringsleder, arkitekt, landskapsarkitekt, interiørarkitekt, byggeteknisk rådgiver og andre er spesifisert. Det stilles krav til utforming av tilbudet.

Det stilles krav om at tilbyder skal dokumentere egne kvalifikasjoner, og dersom tilbyder skal benytte underkonsulenter, skal underkonsulentens kvalifikasjoner dokumenteres. Kvalifikasjonskrav til tilbyder framgår av konkurransesgrunnlaget. Følgende krav er stilt:

- Firmaet skal være et lovlig etablert foretak
- Solid økonomisk evne til å gjennomføre prosjektet
- Kvalifikasjoner for aktuelle godkjenningssområder
- Prosjekteringskompetanse
- Livssykluskompetanse
- Tilbyder skal dokumentere nødvendig kapasitet for å gjennomføre oppdraget
- Foretaket skal ha systemer for kvalitetsstyring

Tildelingskriterier er oppgitt og vektet slik:

- Oppgaveforståelse 45 % - der tilbyder skal beskrive hvordan oppdraget tenkes gjennomført
- Kompetanse for tilbudte saksbehandlere 25 % – der navn og funksjon på tilbudt saksbehandler oppgis og CV vedlegges
- Pris 30 %

Hvert tilbud blir gitt poeng for hvert av de tre kriteriene.

Det stilles krav om at skatteattest, mva-attest, HMS-erklæring, firmaattest, bemanningsoversikt, CV inkludert referanser for ansvarlig saksbehandler, CV for medarbeider, referanseliste, godkjenningsbevis og kvalitetssystem legges ved tilbudet.

Revisor har innhentet følgende dokumentasjon for prosjektet:

- Kalkyle for beregning av verdi
- Konkurransesgrunnlag
- Tildelingsbrev
- Kontrakt

DH Eiendom AS mottok ett tilbud etter konkurransefristens utløp.

5.3.3 Innovasjonscampus Steinkjer – bygningsmessig hovedentreprise inkl felles rigg og drift

Konkurransen om hovedentreprisen er kunngjort i TED 02.11.2017 og Doffin 03.11.2017 som åpen anbudskonkurranse. Prosjektet omfatter rehabilitering av eksisterende bygninger ved Nord Universitet i Steinkjer og bygging av nye bygninger, samt riving av ett eksisterende bygg. De nye bygningene bygges mellom og inntil de eksisterende bygningene slik at hele bygningskomplekset henger sammen som en enhet. Det går fram av kunngjøringen at anskaffelsen er delt opp i delkontrakter, og det kan gis tilbud på alle delkontrakter. Entrepriseformen er en byggherrestyrt delt entreprise. Det er sju delentrepriser.

Bygningsmessig hovedentreprise inkl felles rigg og drift (delkontrakt K201) omfatter alle bygningsmessige arbeider samt felles rigg og drift for alle delentreprisene og hovedbedrift i henhold til arbeidsmiljølovens § 15. Det er ikke opsjoner i avtalen, og estimert verdi er satt til kr 135.000.000.

Røranlegg (delkontrakt K301) omfatter sanitæranlegg, kjøle- og fryseanlegg, sprinkleranlegg og rørtekniske anlegg for øvrig i prosjektet. Det er ikke opsjoner i avtalen, og estimert verdi er satt til kr 19.000.000.

Luftbehandlingsanlegg (delkontrakt K302) omfatter alle ventilasjonsanlegg i prosjektet. Det er ikke opsjoner i kontrakten, og estimert verdi er satt til kr 14.000.000.

Elektro- og teletekniske arbeider (delkontrakt K401) omfatter alle elektro- og teletekniske arbeider i prosjektet. Det er ikke åpnet for opsjoner, og estimert verdi er satt til kr 27.000.000.

Byggautomasjon (delkontrakt K501) omfatter automatikk og styringsanlegg. Automatikken skal kunne kommunisere med Steinkjer kommunes toppsystem. Det er ikke åpnet for opsjoner, og estimert verdi er satt til kr 40.000.000.

Heisanlegg (delkontrakt K601) omfatter tre maskinromsfrie heiser beregnet for orienterings- og bevegelseshemmede. Det er ikke opsjon i anskaffelsen, og estimert verdi er satt til kr 30.000.000.

Storkjøkken (delkontrakt K202) omfatter storkjøkkenutstyr for kantinekjøkken inkludert kjøle- og fryserom. Det er ikke opsjon i anskaffelsen, og estimert verdi er satt til kr 3.500.000.

Frist for innlevering av tilbud er satt til 11.12.2017 kl. 12:00, og det framgår for alle anbud at pris ikke er eneste tildelingskriteriet.

Konkurransesgrunnlaget og tilhørende dokumenter er tilgjengelig sammen med kunngjøringen. Konkurransesgrunnlaget er bygd opp i henhold til NS 3450:2014 og består av generell del, kontraktsbestemmelser, tekniske krav, krav til byggeprosessen, frister og døgnmulkt, vederlaget og oppdragsgivers ytelser.

Frist for å levere tilbud er 11. desember 2017 kl. 12:00. Tilbudsåpning er umiddelbart etter innleveringsfrist.

Kvalifikasjonskrav som framgår av konkurransegrunnlaget er:

- Egenerklæring ESPD
- Spesielle krav dersom leverandøren støtter seg på kapasitet til andre virksomheter for å oppfylle kravene til økonomisk og finansiell kapasitet og tekniske og faglige kvalifikasjoner i henhold til anskaffelsesforskriften § 16-10
- Dokumentasjon på ansattes lønns- og arbeidsvilkår
- Krav om tilknytning til godkjent lærlingeordning for tilbyder
- Skatteattest
- Firmaattest (lovlig registret virksomhet)
- Krav til økonomisk og finansiell soliditet
- Teknisk og faglig kapasitet

Tildelingskriterier i konkurransegrunnlaget er oppgitt til å være pris. Det framgår videre at for å bli vurdert i henhold til tildelingskriteriene må tilbyderen tilfredsstillende kvalifikasjonskravene og ikke være avvist i henhold til bestemmelsene i anskaffelsesforskriften eller på grunn av avvik og forbehold i tilbudet. Det framgår hvilke elementer som vil bli tatt hensyn til ved evaluering av pris. I henhold til kunngjøring på Doffin og TED heter det at «pris ikke er det eneste tildelingskriteriet, og samtlige kriterier er oppgitt bare i konkurransegrunnlaget».

Revisor har innhentet følgende dokumentasjon i prosjektet:

- Beregning av verdi (total kostnads kalkyle)
- Eksempel på kontrakt (øvrige kontrakter ble forevist)
- Evaluering av anbud

Revisor har etterspurt, men ikke fått tilsendt dokumentasjon når det gjelder buk av lærlinger og ansattes lønns – og arbeidsvilkår. Ekstern prosjektleder bekrefter imidlertid at slik dokumentasjon foreligger.

5.3.4 Uavhengig kontroll PRO Innovasjonscampus

Konkurransen om uavhengig kontroll PRO er kunngjort på Doffin 16.03.2017. Det legges opp til en åpen tilbudskonkurranse og prosjektet beskrives som uavhengig kontroll av prosjektering. Kontrakten vil ikke deles opp i delkontrakter, og estimert totalverdi er satt til kr 200.000. Frist for mottak av forespørsel om å delta i konkurransen, å melde sin interesse eller mottak av tilbud er satt til 06.04.2017 kl. 12:00. Tilbudene åpnes umiddelbart etter innleveringsfristen, og det gjennomføres lukket tilbudsåpning.

Konkurransesgrunnlaget og tilhørende dokumenter er tilgjengelig på Doffin. Det framgår av konkurransegrunnlaget at oppdraget omfatter uavhengig kontroll av detaljplanleggingen i henhold til plan- og bygningsloven. Det er definert at kontrolloppgavene gjelder overordnet ansvar for kontroll, bygningsfysikk, konstruksjonssikkerhet, brann og geofysikk.

Det stilles krav om at tilbyder har sentral godkjenning i tiltaksklasse tre for alle kontrollområder, og det stilles følgende dokumentasjonskrav:

- Firmaattest
- Skatteattest for merverdiavgift
- Skatteattest for skatt
- HMS-egenerklæring
- Foretakets årsregnskap eller utdrag av dette; eventuelt annen dokumentasjon av tilfredsstillende økonomi
- Dokumentasjon av foretakets totale bemanning
- Foretakets viktigste leveranser det siste året, inkludert verdi, tidspunkt og oppdragsgiver

Det er oppgitt at oppdragsgivers vurdering vil bli basert på pris som eneste kriterium. Ved evaluering av tilbudet blir fastpris vektet med 100 %, timepris blir vektet med 100 timer og oppmøtepris/reisekost blir vektet med 15.

Revisor har innhentet følgende dokumentasjon for anskaffelsen:

- Kontrakt
- Anbudsprotokoll
- Konkurransegrunnlag
- Beregning av anskaffelsens verdi

Revisor får opplyst at beregning av verdi gjøres ved hjelp av Norsk prisbok. Norsk prisbok er ifølge virksomheten hjemmeside en oppdatert prisdatabase som inneholder informasjon om kostnader for et byggeprosjekt. Databasen/boken inneholder ferdigkalkulerte elementer, priser, tider, reseptmengder, livssyklus kostnader samt erfaringspriser pr kvadratmeter.

For å kunne utføre slike kontroller, må selskapet være sertifisert.

Det er stilt krav om at økonomiske forhold dokumenteres ved forespørsel. Det er rutine for at tilbyder sjekkes i Purehelp.no, men denne kvalitetskontrollen gjøres ikke hver gang, men gjennomføres dersom DH Eiendom AS /Steinkjerbygg KF ikke har kjennskap til selskapene. Denne rutinen gjelder for prosjekter under terskelverdi.

5.4 Vurdering

Data er vurdert opp mot følgende kriterier:

- Selskapet bør ha systemer som gjør at anskaffelser blir gjennomført effektivt og i tråd med regelverket (tilgjengelige maler) særlig i forhold til etterprøvnbarhet i anskaffelsesprosessen:
 - Anskaffelser innenfor ulike terskelverdier skal gjennomføres i henhold til regelverket
 - Dokumentasjon for beregning av verdi for anskaffelsen
 - Anskaffelsesprotokoll (eller annen dokumentasjon) som viser vurderinger og beslutninger (navn på tilbydere og valgt tilbyder)
 - Den valgte leverandørens skatteattest og attest for merverdiavgift; også for eventuelle underleverandører
 - Kontrakt
 - Dokumentasjon for stilt krav til bruk av lærlinger, krav til antall underleverandører og krav til oppfyllelse av lønns- og arbeidsvilkår hos valgt leverandør
- Selskapet bør ha system for å stille krav til at lønns- og arbeidsvilkår, lærlinger og antall underleverandører følges opp og et system for å følge opp at kravene etterleves

Det er revisors vurdering at anskaffelse av konsulent tjenester i 2014/2015 skulle vært gjennomført etter konkurranse og ikke som en direkte anskaffelse.

DH Eiendom AS mottok bare ett tilbud på prosjekteringstjenester. Verdien på anskaffelsen tilsier at det er FOA (Forskrift offentlig anskaffelser) del I og III som er gjeldende jamfør FOA § 5-1 og § 5-3. Det er revisors vurdering at det er benyttet lovlig anskaffelsesprosedyre og korrekt

kunngjøring (Doffin og TED). Videre mener revisor at konkurransegrunnlaget inneholder de nødvendige opplysninger, og at kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier er oppgitt på en tilfredsstillende måte. Det foreligger dokumentasjon på beregnet verdi og tildelingsbrevet dekker kravet til dokumentasjon for valgt tilbyder. Det er ikke stilt krav om bruk av lærlinger siden anskaffelsen gjelder konsulenttjenester.

Bygningsmessig hovedentreprise skal etter verdien på anskaffelsen håndteres etter FOA del I og III. Det er revisors vurdering at det er benyttet lovlig anskaffelsesprosedyre og at kunngjøring er gjort i henhold til gjeldende krav. Konkurransegrunnlaget inneholder de nødvendige opplysningene, og kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier er oppgitt på en tilfredsstillende måte. Revisor ser at det er en uoverensstemmelse mellom selve kunngjøringen og konkurransegrunnlaget når det gjelder tildelingskriterier, uten at dette oppfattes å være vesentlig siden kunngjøringen viser til konkurransegrunnlaget. Revisor vurderer at kontrakt, evaluering av tilbudene og dokumentert beregnet verdi på anskaffelsen dekker dokumentasjonskravene tilfredsstillende.

Det er revisors vurdering at det er en svakhet at det ikke er et system som sikrer at krav knyttet til bruk av underleverandører, lærlinger og ansattes lønns – og arbeidsvilkår blir fulgt opp jevnlig. Revisor kan heller ikke slå fast at kravet om bruk av underleverandører, lærlinger og ansattes lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt.

For anbudskonkurransen på uavhengig kontroll PRO er verdien under nasjonale terskelverdier, og det er FOA del I som er gjeldende. Det er revisors vurdering at dokumentasjonsplikten er overholdt, og det er tilstrekkelig at det stilles krav om at skatteattest legges fram på forespørsel; jmfør FOA § 7-2 nr 1.

Det er revisors vurdering at systemet for arkivering er sårbart og ikke fullt ut tilfredsstillende det generelle dokumentasjonskravet.

6 HØRING

En foreløpig rapport ble sendt på høring til rådmann i Steinkjer kommune 21.januar 2019. Rapporten ble også sendt til styret i Steinkjerbygg KF v/styreleder, og til Steinkjer kommune v/ordfører. Revisor mottok høringssvar fra ordfører 30.januar 2019. Høringssvaret er vedlagt endelig rapport. Revisor har korrigert faktafeil i tråd med tilbakemeldingene, og det har medført justering i vurderinger knyttet til disse faktaene. Det har ikke gitt endringer i konklusjoner.

7 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

7.1 Konklusjon

I denne rapporten har revisor belyst en overordnet problemstilling gjennom å besvare fem delproblemstillinger.

Er eiendomsforvaltningen i Steinkjer kommune organisert på en hensiktsmessig måte?

1. Er organisasjonsform og styresammensetning hensiktsmessig?
2. Gir eier klare styringssignaler?
3. Viser praksis at Steinkjerbygg KF, Steinkjerbygg AS og datterselskaper følger styringssignaler fra eier?
4. Har Steinkjerbygg KF og Steinkjerbygg AS klare rutiner for:
 - Rapportering til eier
 - Håndtering av misligheter
5. Følger DH Eiendom AS utvalgte bestemmelser i lov om offentlige anskaffelser?

På delproblemstilling 1 konkluderer revisor slik:

- Valgt organisasjonsform i Steinkjerbygg KF er hensiktsmessig, gitt eiers ønske om å være tett på oppgavene selskapet skal løse.
- Steinkjerbygg KF vil være et mellomledd mellom Steinkjer kommune og aksjeselskapene, og styringsmuligheter i aksjeselskap er i utgangspunktet mer begrenset enn for et kommunalt foretak.
- Styrets sammensetning i Steinkjerbygg KF gir ikke nevneverdige utfordringer.
- Uklarheter knyttet til aktørenes rolle kan bidra til at organisasjonsformen (særlig i Steinkjerbygg KF) kan oppleves som utfordrende.
- Praksis med gjennomgående styrer er ikke i strid med lov og forskrift, men gir utfordringer med tanke på styrets muligheter til å fatte vedtak. Det er ikke anbefalt at styremedlemmer i morselskap sitter i styret til datterselskap.
- Foretaksmøtet i Steinkjerbygg KF har ikke myndighet til å fastsette styrets godtgjøring i aksjeselskapene. Dette ligger til selskapenes generalforsamling. Som en konsekvens av gjennomgående styrer er ikke generalforsamling habil til å fastsette styrets honorar i aksjeselskapene.
- Steinkjerbygg KF kan ikke være morselskap i Steinkjerbyggkonsernet, og konsernet vil dermed bestå av Steinkjerbygg AS og datterselskaper.

- Manglende fokus på aksjeselskapene er en styringsutfordring, og drar i retning av en ikke hensiktsmessig organisasjonsform.

På delproblemstilling 2 konkluderer revisor med at eier gir Steinkjerbygg KF formelle og uformelle styringssignaler. Aksjeselskapene, med unntak av DH Eiendom AS får liten grad av styringssignaler ut over de formelle styringssignalene (eksempelvis vedtekter). Det er likevel forventet at styringssignaler gitt til Steinkjerbygg KF også skal gjelde for aksjeselskapene. DH Eiendom AS får både formelle og uformelle styringssignaler fra Steinkjer kommune, noe som er utenfor formalstrukturen i Steinkjerbyggkonsernet. Dette kan gi utfordringer for den formelle eier, som er Steinkjerbygg AS. Det må her skilles mellom eiersignaler og kjøp av tjenester.

Konklusjonen i delproblemstilling 3 og 4 er at Steinkjerbygg KF i praksis etterlever styringssignaler fra eier og har rutiner for rapportering og håndtering av misligheter. Når det gjelder Steinkjerbygg AS og datterselskaper konkluderer revisor med at det rapporteres til styret, og det rapporteres til eier i generalforsamling. Det er lite fokus på rutiner; noe som begrunnes med lav aktivitet. Revisor vil understreke at styret likevel ha en forsvarlig oversikt og styring. Indirekte styringssignaler om moderate styrehonorar er ikke etterlevd fullt ut i 2016 og 2017.

I delproblemstilling 5 konkluderer revisor med at DH Eiendom AS i det alt vesentlige etterlever utvalgte bestemmelser i lov om offentlige anskaffelser, men understreker at anskaffelse av konsulenttjenester i 2014/2015 skulle vært gjennomført etter konkurranse.

Samlet sett konkluderer revisor med at eiendomsforvaltningen i Steinkjer kommune er organisert hensiktsmessig med tanke på kommunes ønske om å ha nærhet til oppgavene som skal løses, men kommunen har mindre styring med aktiviteten lagt til aksjeselskapene, både på grunn av organisasjonsform og at Steinkjerbygg KF er et mellomliggende selskap. Imidlertid er det slik at gjennomgående styrer, uklarheter omkring aktørenes roller og myndighet og ulik fokus på enkeltelskaper gir styringsutfordringer og rekkevidden av uformelle styringssignaler.

7.2 Anbefalinger:

Steinkjer kommune som eier og Steinkjerbygg KF anbefales å:

- Vurdere ordningen med gjennomgående styrer i Steinkjerbygg KF, Steinkjerbygg AS og datterselskaper
- Videreføre arbeidet med tydeliggjøring av aktørenes roller og myndighet
- Sikre at styringssignaler følger formelle kanaler
- Vektlegge at styret i de respektive selskaper har en forsvarlig oversikt og styring

- Vurdere om det vil være hensiktsmessig å formalisere gjennom vedtekter enkelte av kommunestyrets styringssignaler

KILDER

- Lov om kommuner og fylkeskommuner
- Lov om aksjeselskap
- Forskrift om særbudsjett, særregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak
- Steinkjer kommune: Eierstrategi og retningslinjer for samhandling mellom kommunale foretak og basisorganisasjonen Steinkjer kommune. Vedtatt 22.11.2016
- Steinkjerbygg KF: Vedtekter vedtatt 20.06.2018
- IRIS: Kommunale foretak – konsekvenser for folkevalgt styring og lokaldemokrati. Rapport 2012/072
- NIBR: Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap. NIBR-rapport 2015:1
- UiT: Styring av kommunale selskaper. Alf-Erlend Vaskinn og Bjørn Aage Nibe. Juni 2017

VEDLEGG 1 – METODE OG AVGRENSNING

Dokumentasjon som ligger til grunn for denne forvaltningsrevisjonen er innhentet gjennom intervju og dokumentgjennomgang. Vi viser til kildeoversikt for detaljert oversikt over styre – og generalforsamlingsprotokoller. Videre har vi benyttet saker behandlet i kommunestyret og formannskapet som datagrunnlag.

Det er gjennomført intervju med:

- Styreleder i Steinkjerbygg KF Per Tore Bratberg
- Nestleder i styret i Steinkjerbygg KF Grete B Mollan
- Styremedlem i Stenkjerbygg KF Anne C Haugan
- Styremedlem i Stenkjerbygg KF Olav Hougen
- Styremedlem i Steinkjerbygg KF Odd-Erik Grøttheim
- Ansattes representant i styret for Steinkjerbygg KF
- Styreleder i DH Eiendom AS Torbjørn Skjerve
- Nestleder i styret i DH Eiendom AS Rune Hallstrøm
- Ordfører i Steinkjer kommune Bjørn Arild Gram
- Daglig leder i Steinkjerbygg KF Joar Nyborg
- Representant for administrasjonen i Steinkjerbygg KF Olav Brauti

Intervjuene er gjennomført etter intervjuguide, og alle referater er verifiserte. Det er gjennomført både gruppeintervju og enkeltintervju. Enkelte fikk etter ønske tilsendt intervjuguiden i forkant. I tillegg er det etterspurt og mottatt dokumentasjon fra ekstern prosjektleder i forbindelse med problemstilling fem.

Revisor har også hatt samtale med rådmannen i Steinkjer kommune. Rådmannen ble spurt om hensikten med etablering av kommunalt foretak, om eventuelle utfordringer knyttet til at kommunen både er eier og kunde hos Steinkjerbygg KF, opplevelse av bestiller-utførerrollene, folkevalgtes oppfølging av foretaket og egen roller overfor foretaket.

Rådmannen fikk ikke spørsmål knyttet til styringssignaler og rutiner. Dette fordi prosjektet omfatter styringssignaler gitt av eier. Et kommunalt foretak ledes av et styre og daglig leder jfr. kommunelovens § 64. Styret er direkte underordnet eiermøtet som er kommunestyret, mens daglig leder er direkte underordnet styret. Dette betyr at daglig leder ikke er underordnet kommunens administrasjonssjef, og den politiske styringen av foretaket skjer gjennom kommunestyrets generelle instruksjonsmyndighet.

Det har vært nødvendig å avgrense prosjektet. Prosjektet er avgrenset til å se på de styringssignaler som politikerne gir til Steinkjerbygg KF og hvordan disse styringssignalene tas videre til de andre selskapene i selskapsstrukturen. Dette betyr at prosjektet ikke omhandler finansiering og vurdering av økonomiske forhold knyttet til etableringen og løpende byggeprosjekter.

I forbindelse med planlegging av prosjektet fikk revisor innspill knyttet til en problemstilling der boliger som eies av Steinkjerbygg KF blir organisert inn i borettslag. I denne forbindelse ble det reist spørsmål omkring at ansatte i Steinkjerbygg FK sitter i styret i borettslaget og eventuelt styrehonorar som mottas. Revisor har ikke innsyn i styredokumenter tilhørende borettslag, og har derfor ikke mulighet til å innhente data for å vurdere eventuelt styrehonorar og/eller andre forhold knyttet til dette. Vi viser også til at prosjektet om boligtildeling i Steinkjer vil kunne fange opp slike problemstillinger. Dette prosjektet er foreløpig satt på vent.

Prosjektet er i tid avgrenset til perioden fra etableringen av Steinkjerbygg KF høsten 2014 og framover.

Revisor har hatt tilgang til følgende styreprotokoller:

- Steinkjer Rådhus AS protokoller
 - 2015: sak nr 12
 - 2016: sak 1-12
 - 2017: sak 1-20
 - 2018: sak 1-12
- Bogavegen 24a AS protokoller:
 - 2015: sak 11-12
 - 2016: sak 1-3
 - 2017: sak 1-14
 - 2018: sak 1-14
- Steinkjerhus AS protokoller:
 - 2016: sak 1-10
 - 2017: sak 3-16
 - 2018 sak 1-8
- Steinkjer Tomteselskap AS protokoller:
 - 2015: sak 1-2
 - 2016: ingen protokoller tilgjengelig
 - 2017: sak 1-13
 - 2018: sak 1-14
- Steinkjerbygg AS

- 2014: sak 6-22
- 2015: sak 1-27
- 2016: sak 1-21
- 2017: sak 1-40
- 2018: sak 1-26 (her er det eksempler på at saksnummer er brukt dobbelt)
- Steinkjerbygg KF protokoller:
 - 2015: sak 1-4
 - 2016: sak 1-20
 - 2017: sak 1-67
 - 2018: sak 1-61

Offentlige anskaffelser

I dette prosjektet er det reglene om konkurranse og kunngjøring som vil bli belyst, at det er dokumentert i samsvar med krav til konkurranse og kunngjøring og at DH Eiendom AS har kontrollrutiner som sikrer at regelverket blir fulgt. Vi har videre fokus på at anskaffelsene er gjennomført i samsvar med kravene til etterprøvbarehet i anskaffelsesprosessen. Revisor har her ikke lagt vekt på om selskapet har kompetanse og opplæring til å gjennomføre offentlige anskaffelser.

I forbindelse med undersøkelsen har vi tatt utgangspunkt i anskaffelser som DH Eiendom AS har gjennomført. Revisor har sett på tre av sju større anskaffelser som er gjennomført i perioden. Vi har etterspurt og mottatt dokumentasjon på anbudene og har benyttet Doffin for å se selve kunngjøringen og konkurransegrunnlag. Mottatt dokumentasjon presenteres i kapittel fem.

Vår samlede vurdering er at metodebruk og datagrunnlag i dette prosjektet gir et tilstrekkelig grunnlag for å svar på problemstillingen.

VEDLEGG 2 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner (§7) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner
- Lov om aksjeselskaper
- Reglement for valgnemda Steinkjer kommune
- Eierstrategi og retningslinjer for samhandling mellom kommunale foretak og basisorganisasjonen Steinkjer kommune
- Vedtekter Steinkjerbygg KF
- Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap NIBR-rapport 2015:1
- Kommunale foretak- konsekvenser for folkevalgt styring og lokaldemokrati. Rapport IRIS – 2012/072

Organisasjonsform, styrer og roller

Gjennom sine anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll peker KS på at kommuner har stor frihet til å organisere tjenestene slik de finner det hensiktsmessig.

Ulik selskapsformer gir eier ulik grad av styring. Mens kommunestyret har full styringsmulighet overfor en kommunal etat, vil blant annet lovbestemmelser gi ulik myndighetsfordeling i kommunale foretak, aksjeselskaper, interkommunale selskaper og samvirkeforetak. Selskapsform har også betydning for hvilket lovverk som gjelder. Et kommunalt foretak reguleres av kommuneloven, et aksjeselskap reguleres av aksjeloven. Samvirkeforetak reguleres av samvirkeloven og IKS-loven er førende for interkommunale selskap. Eiers, styrets og daglig leders myndighet følger av lovbestemmelser, og eier har større styringsmuligheter i et kommunalt foretak sammenlignet med et aksjeselskap (se figur 1). Eiers styringsmulighet vil derfor avhenge av selskapsform, og behovet for styring vil være avhengig av kontekst og hvilke oppgaver selskapet skal utføre. Vi kan dermed si at organisasjonsformen bør gi den styringsmuligheten som eier ønsker og/eller har behov for.

KS peker også på at det er eiers ansvar å sørge for at styrets kompetanse samlet sett er tilpasset det enkelte selskaps virksomhet. Videre heter det i anbefalingene fra KS at

styremedlemmer i morselskaper ikke bør sitte i styret i datterselskaper. Dette begrunnes med at morselskapet utgjør generalforsamlingen i datterselskapet, og bestemmelsen er viktig for å unngå rolleblanding i konsernforhold. Lovgivningen er ikke til hinder for at folkevalgte kan velges som styremedlemmer i kommunalt eide selskaper. Oppgaven til selskapets styre og administrasjon kan sies å være å trekke opp virksomhets – og forretningsstrategier innenfor en ytre ramme som er gitt av eierne. Innenfor denne rammen skal styret ha en betydelig grad av spillerom. Vi kan derfor utlede at styrets sammensetning bør være hensiktsmessig.

Opedal et al (2012) peker i Rapport IRIS- 2012/072 på at både dersom folkevalgte distanserer seg fra styringsansvaret i et kommunalt eid selskap og dersom folkevalgte i for stor grad legger føringer for selskapet (overstyring) kan dette gi en pulverisering av ansvarsforholdet mellom folkevalgte (eier), styret og ledelsen. Bjørn Brox peker i sin artikkel «Kommunale foretak virker ikke» på en mulig rolleblanding dersom politikere sitter i styret i kommunale foretak. I forlengelsen av dette kan vi utlede at det ansvars – og myndighetsforhold (roller) bør være klart definert.

Utlede revisjonskriterier:

- Organisasjonsformen bør gi tilfredsstillende styringsmulighet
- Styrets sammensetning bør være hensiktsmessig
- Ansvars – og myndighetsforhold (roller) bør være klart definert

Styringssignaler kommunale foretak

Kommunelovens kapittel 11 har bestemmelser om formelle forhold knyttet til kommunale foretak (KF). Bestemmelsene definerer kommunestyrets ansvarsområde, styrets ansvarsområde, daglig leders ansvarsområde og administrasjonssjefens myndighet. Steinkjer kommune benytter valgnemnd. I reglementer for Steinkjer kommune hva gjelder valgnemnd heter det at valgnemnda skal innstille i valg som skal foretas av blant annet kommunestyret, og innstille i reglementer og tilrå styrehonorar.

Det følger av § 67 nr 1 at styret har et påse-ansvar for at virksomheten drives i samsvar med foretakets formål, vedtekter, kommunens økonomiplan og årsbudsjett, samt vedtak og retningslinjer fastsatt av kommunestyret.

I Eierstrategi og retningslinjer for samhandling mellom kommunale foretak og basisorganisasjonen Steinkjer kommune (2016) har utdypende bestemmelser om blant annet rapportering. I dokumentet heter det at styret og daglig leder har et selvstendig ansvar for å legge til rette for at rådmannen skal kunne ivareta sitt ansvar etter kommunelovens kapittel 11 på en effektiv måte. Videre heter det at de kommunale foretakene må benytte tilsvarende

målstyring (kommunens styrings – og rapporteringssystem) i planlegging og rapportering til eier, og at budsjettreportering fra styret til eier skal skje gjennom tertialrapportering og årsregnskap/årsberetning. Rapporteringen fra KF skal innarbeides i Steinkjer kommunes tertialrapportering.

Kommunelovens § 71 slår fast at daglig leder skal følge de retningslinjer og pålegg som styret gir, og sørge for at foretaket drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at det er gjenstand for betryggende internkontroll.

Rapporten «Kommunale foretak – konsekvenser for folkevalgt styring og lokaldemokrati» heter det at organisasjonsformen KF søker å legge til rette for en balanse mellom folkevalgt styring på den ene siden og frihet for styre og daglig ledelse på den andre siden. Videre heter det at kommunestyret som foretakets øverste organ fastsetter rammene for styrets virksomhet.

Kommuneloven § 67 slår fast at styret i kommunalt foretak har myndighet til å treffe avgjørelser i alle saker som gjelder foretaket og dets virksomhet. Av lovens § 71 framgår det at daglig leder er direkte underlagt styret og videre at daglig ledelse kan begrenses til ikke å omfatte saker som etter foretakets forhold er uvanlig eller av stor betydning.

Av det ovenstående følger det at eier må gi rammer for virksomheten (KF), og virksomheten (KF) må for alle nivå rapportere tilbake til eier på de gitte rammene. Det følger videre at styret fatter vedtak i saker som gjelder foretaket.

Utlede revisjonskriterier:

- Eier skal gi rammer for virksomheten
- Styret skal rapportere til eier i henhold til fastsatte rutiner
- Styret fatter vedtak i saker som angår foretaket
- Daglig leder skal rapportere til styret på de rammer som virksomheten har fått

Et kommunalt foretak (KF) er en del av kommunen og drives som en del av kommunens virksomhet. Foretaket vil som en del av kommunen være omfattet av forvaltningsloven, offentlighetsloven og forvaltningslovens bestemmelser om habilitet.

Utlede revisjonskriterium:

- Kommuneloven og forvaltningslovens bestemmelser om habilitet skal etterleves i KF

Styringssignaler aksjeselskap

Aksjeloven har bestemmelser om formelle forhold knyttet til aksjeselskap (AS).

Bestemmelsene omfatter eiers rolle (herunder generalforsamlingens rolle), styrets og daglig leders ansvar. Aksjeselskaper er selvstendige rettssubjekter og generalforsamlingen er

selskapets øverste organ. Generalforsamlingen velger selskapets styre og fastsetter vedtekter og kan videre vedta instruksjer etc. Forvaltningen av selskapet er tillagt styret, og styret skal sørge for forsvarlig organisering, i nødvendig grad fastsette planer, budsjetter og retningslinjer for selskapet. Styret skal holde seg orientert om selskapets økonomiske stilling, og skal føre tilsyn med daglig ledelse og selskapets virksomhet for øvrig. Aksjelovens § 6-19 slår fast at styret i hovedsak skal behandle saker i møtet, og videre sier § 6-21 at daglig leder forbereder saker som skal behandles i styret (i samråd med styrets leder). Styret skal ha tilfredsstillende behandlingsgrunnlag. Daglig leder har ansvar for den daglige ledelsen av selskapet og skal følge de retningslinjer og pålegg styret har gitt. Aksjelovens § 6-19 slår fast at det skal føres protokoll over styrebehandlingen. Daglig leder er pålagt å rapportere styret om selskapets virksomhet, stilling og resultatutvikling.

Aksjelovens § 6-27 slår fast at et styremedlem og daglig leder ikke må delta i behandlingen eller avgjørelsen av spørsmål som har slik særlig betydning for egen del eller for noen nærstående at medlemmet eller daglig leder må anses for å ha fremtredende personlig eller økonomisk interesse i saken.

Aksjeloven skiller mellom tre aktører i et aksjeselskap: eierne (aksjonærene), styret og daglig leder. Samspillet mellom disse er viktig og det er nødvendig å skille mellom aktørenes plikter, rettigheter og roller. Eierne vil formelt bare kunne ta beslutninger på generalforsamlingen, og det er styret som har den utøvende fullmakt i selskapet. Eierne kan gi styret instruks i enkeltsaker gjennom beslutning i generalforsamlingen. Det er bare gjennom generalforsamlingen at eier har innflytelse, og eierne har ikke som eier rett til opplysninger eller innsyn i selskapets saker uten generalforsamlingen¹⁷

Utlede revisjonskriterier:

- Eier utøver sin myndighet i aksjeselskapet gjennom generalforsamlingen
- Styret skal rapportere til eier gjennom generalforsamlingen
- Styret skal behandle saker på en betryggende måte, ha tilfredsstillende beslutningsgrunnlag og det skal føres protokoll over styrebehandlingen.
- Daglig leder skal minst hver fjerde måned rapportere til styret om selskapets virksomhet, stilling og resultatutvikling
- Styremedlem og/eller daglig leder som har personlige eller økonomiske interesser i en sak, skal ikke delta i behandling og/eller avgjørelse av saken

¹⁷ Lederkilden.no

Rapporteringsrutiner og etiske reglement i kommunale foretak

I Eierstrategi og retningslinjer for samhandling mellom kommunale foretak og basisorganisasjonen Steinkjer kommune (2016) har utdypende bestemmelser om blant annet rapportering (se ovenfor). I strategien kapittel 12 heter det at de etiske retningslinjene er en del av kommunens økonomireglement og gjelder således for de kommunale foretakene. Steinkjer kommune vedtok 21.9.2016 revidert økonomireglement. Reglementet slår fast at det også omfatter kommunale foretak etter kommunelovens kapittel 11. Som en av fire strategier i kommunens overordnede strategi for kommunal eierstyring av kommunale foretak heter det at «de kommunale foretakene skal integrere samfunnsansvar i forretningsdriften». Det første tiltaket er å utarbeide og følge opp etiske retningslinjer. Dette kan oppfattes som motstridene, men det kan legges til grunn en tolkning om at så lenge KF ikke har egne etiske retningslinjer, så er det kommunens etiske retningslinjer som er gjeldende. Som en følge av dette bør reaksjonsmønsteret ved brudd på etisk reglement være likt for kommunen og KF.

Eierstrategi og retningslinjer for samhandling mellom kommunale foretak og basisorganisasjonen Steinkjer kommune slår videre fast at styret i KF gjennom året skal legge fram rapporter for kommunestyret. I Steinkjer kommunes delegasjonsreglement slås det fast at KF er en del av kommunen (følger av kommuneloven § 61.2.punktum). Ansvar og myndighet for kommunalt foretak framgår av foretakets vedtekter og selskapslov, og ikke av kommunens delegasjonsreglement. Det følger av kommuneloven § 67 at styret i KF har myndighet til å treffe avgjørelser i alle saker som gjelder foretaket og dets virksomhet; herunder personalsaker dersom ikke annet følger av vedtektene.

Utleddet kriterier:

- Styret skal rapportere til eier på de rammer virksomheten har fått
- Steinkjerbygg KF skal følge Steinkjer kommunes etiske reglement og bør ha rutiner for håndtering av misligheter

Rapporteringsrutiner og etiske retningslinjer aksjeselskap

Generalforsamlingen er øverste myndighet i et aksjeselskap, samtidig som det følger av aksjeloven § 6-10 at forvaltningen av selskapet hører under styret. Av dette følger det at styrets formelle rapportering til eier skjer gjennom generalforsamlingen. Aksjeloven har bestemmelser om formaliteter knyttet til generalforsamlingen; herunder hvilke saker som skal håndteres, prosedyre for møteinnkalling - og gjennomføring

Aksjelovens § 6-10 slår videre fast at styret i nødvendig utstrekning skal fastsette planer og budsjetter for selskapets virksomhet. Styret kan videre fastsette retningslinjer for

virksomheten. Slike retningslinjer kan, dersom de er utarbeidet, omfatte håndtering av misligheter.

Utlede kriterier:

- Styret skal rapportere til eier gjennom generalforsamlingen, og generalforsamlingen skal gjennomføres i henhold til aksjelovens bestemmelser
- Steinkjerbygg AS bør ha rutiner for håndtering av misligheter

Offentlige anskaffelser

Vi legger til grunn at DH Eiendom er omfattet av lov om offentlige anskaffelser (se kapittel 5).

Aksjelovens § 6-12 nr 3 slår fast at styret plikter å påse at selskapets virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll. I samme bestemmelse punkt 2 heter det at styret også kan fastsette retningslinjer for virksomheten. I aksjelovens § 6-14 nr 2 heter det at daglig leder står for den daglige ledelse av selskapets virksomhet og skal følge de retningslinjer og pålegg styret har gitt. Av dette kan vi utlede at styret og daglig leder bør sørge for at DH Eiendom har rutiner, systemer og prosedyrer for at anskaffelser skjer i tråd med lov og forskrift for offentlige anskaffelser, og at disse er satt i system.

Offentlige anskaffelser reguleres av Lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrift.

De grunnleggende prinsippene i offentlige anskaffelser er beskrevet i § 4 i loven: konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet.

Regelverket om offentlige anskaffelser ble endret i 2016, med ikrafttredelse fra og med 1.1.2017. Terskelverdiene er endret som følge av det.

Vi nevner her spesielt kravene knyttet til å dokumentere konkurranse og starter med anskaffelser over kr 100 000. Det er ikke krav til kunngjøring men man kan gjøre en frivillig kunngjøring av konkurranse. Det er et generelt krav at vurderinger og dokumentasjon av betydning for gjennomføringen av konkurransen skal foreligge skriftlig for alle anskaffelser med en verdi som er lik eller overstiger 100.000 kroner ekskl. mva., jf. § 7-1. Oppdragsgiveren skal dokumentere vesentlige forhold i anskaffelsesprosessen. Dette inkluderer både viktige beslutninger og vurderinger. Dette kan for eksempel være vurderinger og beslutninger om forhandlinger, utvelgelse av leverandører, tildeling av kontrakt og avlysning av konkurransen. Vesentlige forhold vil også være opplysninger om navnene på leverandørene som har inngitt tilbud og navnet på valgte leverandør. For anskaffelser over kr 500 000 er det krav til skatteattest. Det følger av forskriften § 7-2 at oppdragsgiveren skal kreve at den valgte

leverandøren leverer skatteattest for merverdiavgift og skatteattest for skatt for de anskaffelser som overstiger 500.000 NOK ekskl. mva. I dette ligger det at kun leverandøren som vinner konkurransen må levere skatteattest, og at det ikke er nødvendig å innhente skatteattest fra de øvrige deltagerne i konkurransen.

Når det gjelder anskaffelser over kr 1,1 mill. er det krav til føring av anskaffelsesprotokoll jf. § 10-5 i forskriften del II og § 25-5 i forskriften del III. Det er også opplistet krav til innholdet i denne. Kravet til relevans vil si at oppdragsgiveren kun må gi opplysninger om det som faktisk har skjedd i den konkrete konkurransen. Eks. terskelverdi, hvem har gitt tilbud, hvem er valgt, hvem er avvist og på hvilket grunnlag, begrunnet valg av leverandør. Det er videre krav til kunngjøring av disse anskaffelsene. Hovedregelen er at anskaffelser som har en anslått verdi over den nasjonale terskelverdien skal kunngjøres på Doffin jf. § 8-17. Over EØS terskelverdien skal anskaffelsen i tillegg kunngjøres på TED basen.

Det er videre krav i lovens § 5 at anskaffelsespraksis skal innrettes slik at den bidrar til blant annet respekt for grunnleggende menneskerettigheter. Det å stille krav som sikrer lønns- og arbeidsvilkår, samt sosiale forhold. Disse skal ikke være dårligere enn allmenngjort tariffavtaler eller landsomfattende tariffavtaler for de aktuelle bransjene, jf. lovens § 6.

Kontroll av om kravene til lønns og arbeidsvilkår overholdes gjøres i kontraktsoppfølgingen. Difi¹⁸ har utviklet en veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter som kan brukes. Kravet er at oppdragsgiver gjør nødvendig kontroll av om lønns- og arbeidsvilkår overholdes i kontraktsperioden. Hva som er nødvendig kontroll er ikke det samme i hvert tilfelle og det må gjøres en konkret vurdering i hver kontrakt (Risikoanalyse). Dette medfører at offentlige oppdragsgivere må ha god oversikt over og kan redegjøre for hvem som er leverandører og underleverandører. Det må gjennomføres en risikovurdering basert på fremlagt dokumentasjon i hver anskaffelse. Omfanget av kontrollplikten avhenger av hvor stor risikoen er for brudd på kravene til lønns og arbeidsvilkår i kontrakten, noe som konkret må vurderes i hver anskaffelse. Oppdragsgiver må også vurdere hvordan brudd på reglene skal sanksjoneres.

Det er videre krav til at leverandører er tilknyttet en lærlingeordning, og at en eller flere læringer deltar i arbeidet med gjennomføringen av inngåtte kontrakter med fylkeskommunale og kommunale myndigheter, jf. lovens § 7. Difi har utviklet en oppfølgingsmetodikk som omfatter at oppdragsgiver må gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene til bruk av læringer

¹⁸ <https://www.difi.no/verktoy/veiledere/veileder-om-lonns-og-arbeidsvilkar-i-offentlige-kontrakter>

overholdes. Kontrollen gjelder både om leverandøren er tilknyttet lærlingordning og at lærlinger deltar i arbeidet som er en del av kontrakten.

Oppdragsgiver må som et minimum ha oversikt og kontroll over leverandører og underleverandører i prosjektet, hvilken leverandør som skal oppfylle kravet om bruk av lærling, og på hvilke deler av oppdraget lærlingen skal delta i arbeidet.

Bruk av lærlinger i kontraktarbeidet bør være et fast tema på oppfølgingsamtaler med leverandøren, eventuelt i byggemøter eller andre faste statusmøter. På denne måten sikrer oppdragsgiver at leverandøren har fokus på bruk av lærlinger gjennom hele kontraktsperioden.

I forskrift om plikt til å stille krav om lærlinger i offentlige kontrakter vises det til at for statlige myndigheter gjelder kravet for anskaffelser som overstiger kr 1,3 mill. for andre oppdragsgivere gjelder kravet for kontrakter med en verdi på kr 2 mill. jf. § 5.

Det er videre krav til at det maks skal være to ledd med underleverandører i offentlige kontrakter. Difi¹⁹ anbefaler at oppfølgingen skjer i sammenheng med oppdragsgivers plikt til å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår og påseplikten. Dersom hovedleverandør har denne påseplikten må oppdragsgiver sørge for at denne plikten ivaretas.

Terskelverdiene som er beskrevet i denne undersøkelsen gjelder for anskaffelser i perioden 1.1.2017-31.12.2017. Terskelverdiene er på nytt endret fra april 2018 for offentlige anskaffelser.

På bakgrunn av ovenstående har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Selskapet bør ha systemer som gjør at anskaffelser blir gjennomført effektivt og i tråd med regelverket (tilgjengelige maler) særlig i forhold til etterprøvnbarhet i anskaffelsesprosessen:
 - Anskaffelser innenfor ulike terskelverdier skal gjennomføres i henhold til regelverket
 - Dokumentasjon for beregning av verdi for anskaffelsen
 - Anskaffelsesprotokoll (eller annen dokumentasjon) som viser vurderinger og beslutninger (navn på tilbydere og valgt tilbyder)
 - Den valgte leverandørens skatteattest og attest for merverdiavgift; også for eventuelle underleverandører
 - Kontrakt

¹⁹ <https://www.anskaffelser.no/arbeidslivskriminalitet/hva-sier-regelverket/begrensning-i-antall-ledd-i-leverandorkjeden>

- Dokumentasjon for stilt krav til bruk av lærlinger, krav til antall underleverandører og krav til oppfyllelse av lønns – og arbeidsvilkår hos valgt leverandør
- Selskapet bør ha system for å stille krav til at lønns – og arbeidsvilkår, lærlinger og antall underleverandører følges opp og et system for å følge opp at kravene etterleves

VEDLEGG 3 – HØRINGSSVAR



Steinkjer kommune



Revisjonen Midt-Norge SA
Postboks 2565
7735 Steinkjer

post@revisjonmidt norge.no

Vår ref.:
2019/738-3954/2019/BAGRA

Arkiv:
217

Deres ref.:

Dato:
29.01.2019

Tilbakemelding på høringsutkast forvaltningsrevisjon Steinkjerbygg KF m. fl.

Viser til henvendelse via e-post den 21. januar, med oversendt høringsutkast til rapport fra forvaltningsrevisjon av Steinkjerbygg KF, Steinkjerbygg AS og datterselskaper. Jeg ønsker med dette å kommentere noen forhold i utkastet.

Innledningsvis vil jeg bemerke at det er veldig positivt at det blir gjennomført en slik forvaltningsrevisjon. Det ene er at det har kommet opp noen konkrete forhold som det er greit at blir ettergått, men vel så viktig er det at vi får en vurdering av hvordan organisering og samhandling i stort fungerer. Steinkjerbygg KF med sine underliggende selskaper representerer i sum en stor og viktig del av Steinkjer kommunes totale aktivitet, og omfanget av aktiviteten har økt betydelig på kort tid. Selv om det har vært, og er, innkjøringsutfordringer, er det mitt inntrykk at Steinkjerbygg er i positiv utvikling, og at vi allerede kan se flere positive resultat av denne organiseringen. Forvaltningsrevisjonsrapporten vil bidra til ytterligere forbedringer i arbeidet.

Konkrete bemerkninger:

- Om Bogavegen 24A side 11: det står her at det vil ligge igjen to parseller i selskapet etter salget til Skanska. Så vidt meg bekjent er dette ikke riktig.
- Rapporten drøfter hvordan konsernbetegnelsen skal brukes, for eksempel side 11. Jeg er naturligvis kjent med den formelle definisjonen av konsern i aksjeloven, men mener at det likevel i omtale er greit å bruke betegnelsen «Steinkjerbygg-konsernet» også inkludert foretaket. Om det finnes andre enkle og like dekkende betegnelser på den samlede virksomheten, er jeg selvfølgelig åpen for å bruke dette i stedet.
- Enkelte steder i rapporten er bruken av ordet eier forvirrende. I noen tilfeller er eier kommunen (som «eier» av foretaket), i andre tilfeller er eier foretaket, som eier av Steinkjerbygg AS og datterselskap. Illustreres av revisjonskriteriene for problemstilling 1 side 42.
- På side 23 står det at styremedlemmene sitter som generalforsamling i fire av fem datterselskap. Hvem er generalforsamling i det femte? Det bør det opplyses om.
- På side 26 henvises det til NOU 2016:4 og forslaget om at kommunestyremedlemmer ikke skal være valgbare til styrer i kommunale foretak. Regjeringen fulgte opp dette i

lovforslaget, men det bør opplyses tydelig i rapporten om at Stortinget ikke sluttet seg til denne innskrenkningen i valgbarhet.

- På side 34 står det at det ikke er avholdt eiermøte i tråd med eierstrategi fra 2016. Dette er ikke korrekt. Den 22. mars 2018 ble det avholdt eiermøte (eventuelt kalt dialogmøte) mellom formannskapet og de kommunale foretakene.
- I andre hele avsnitt på side 37 er det omtalt foretaksmøte i Steinkjerbygg AS, dette må være feil.
- I siste avsnitt på side 37 er det svært misvisende omtale av ordførers syn på datterselskapene i Steinkjerbygg. Dette må omformuleres. Kommunestyret har tvert imot stilt krav om at det skal rapporteres fra hele konsernet i foretaksmøtet, ikke bare fra virksomheten i foretaket selv. Vi forholder oss altså til dem gjennom vår forhold til foretaket. Hvordan skulle man ellers forholde seg? Det vises til eiermeldingen. Selvsagt rapporteres det ikke fra for eksempel Rådhuset AS i ordførers eiermelding lenger. Det er Steinkjerbygg KF som rapporterer fra Rådhuset AS. Eiermeldingen er ordførers årlige rapport til kommunestyret om de virksomhetene som ordfører eller stedfortreder opptrer som eier gjennom generalforsamlinger, eiermøter og lignende. Ordfører har ingen slik rolle overfor Steinkjerbygg. Dette må også bety at revisors vurdering i nest siste avsnitt på side 40 må endres betydelig. Revisor har misforstått eiermeldingens funksjon og innhold. Det rapporteres / skal rapporteres fra all virksomhet under Steinkjerbygg-paraplyen direkte i Foretaksmøtet, ikke i eiermeldingen.
- På side 39 står det at det er avholdt et eiermøte mellom kommunen og DH-Eiendom AS i mai 2017. Det virker å være en ulogisk opplysning som bør ettergås.
- På side 52 er det en forvirrende omtale av styringssignaler til datterselskapene/aksjeselskapene. I fjerde hele avsnitt står det at informantene (hvem er det?) er enige om at det i liten grad gis styringssignaler til disse selskapene. Lenger ned i samme avsnitt og i neste avsnitt står det at det er en forutsetning at styringssignaler gitt til foretaket også er gjeldende for aksjeselskapene.
- Formuleringene i tredje siste avsnitt side 67 kan virke motsigende.
- Første hele avsnitt side 70: revisor slår fast at DH-Eiendom AS får formelle styringssignaler fra kommunen, og altså utenfor formalstrukturen i Steinkjerbyggkonsernet. Dette bør begrunnes nærmere i rapporten.
- Lengre ned i vurderingen på samme side skriver revisor at «... kommunen har mindre styring med aktiviteten lagt til aksjeselskapene, både på grunn av organisasjonsform og at Steinkjerbygg KF er et mellomliggende selskap. Det er mulig å nyansere dette. Det er opplagt riktig at et AS gir mindre styring for kommunen enn om det var en del av den kommunale organisasjonen. Men har du først organisert virksomheten som et AS, er det ikke gitt at det å plassere dette under et foretak gir kommunen / kommunestyret mindre styring. Gjennom foretaksmøtet kan virksomheten i aksjeselskapet bringes nærmere politikken enn om ordfører alene representerer kommunen i en generalforsamling.

Med hilsen



Bjørn Arild Gram
ordfører

Kopi: rådmannen

VEDLEGG 4 – OVERSIKT STYRER, DAGLIG LEDER, EIERFORHOLD OG FORMÅL

Tabell 3. Styre Steinkjerbygg KF

	Styre ved stiftelse 17.09.2014	Valg 16.12.2015	Valg 22.06.2016	Valg 20.06.2018
Styret	Erik Stene – leder Bjørnar Skjevik- nestleder Kirsti Myrvang Anne C Haugan Halvor Gresseth Ansattes representant	Erik Stene – leder Grete B Mollan - nestleder Anne C Haugan Olav Hougen Linni Tiller	Endre Skjervø-leder Grete B Mollan - nesteleder Anne C Haugan Olav Hougen Brit Tove Welde Ansattes representant	Per T Bratberg -leder Grete B Mollan – nesteleder Anne C Haugan Olav Hougen Odd-Erik Grøttheim Ansattes representant
Varamedlemmer	Randi M Henning Heidi Henriksen Arnfinn Monsen Personlig varamedlem for ansattes representant	Kirsti Myrvang Elisabeth E Borg Jan Foosnæs	Ikke på valg	Elisabeth E Borg Jan Foosnæs Liv Berit Ansens

Kilde: Protokoller fra foretaksmøter i Steinkjerbygg KF/ Brønnøysundregisteret oktober 2018

Tabell 4. Oversikt styre og daglig leder

Selskap	Stiftet	Styre pr 28.juni 2018	Daglig leder pr 28.juli 2018	Styre pr 22.okober 2018	Daglig leder pr 22.oktober 2018
Steinkjerbygg KF	2014	Se tabell 2	Svein O. Hansen	Se tabell 2	Joar Nyborg
Steinkjerbygg AS	1941	Endre Skjervø Grete B Mollan Brit T Welde Anne C Haugan Olav Hougen	Svein O.Hansen	Per T Bratberg Grete B Mollan Odd -E. Grøttheim Anne C Haugan Olav Hougen	Joar Nyborg
Steinkjer Rådhus AS	1972	Endre Skjervø	Svein O. Hansen	Per T Bratberg Grete B Mollan	Joar Nyborg

				Odd -E. Grøttheim Anne C Haugan Olav Hougen	
Steinkjer Tomteselskap AS	1968	Endre Skjervø	Svein O. Hansen	Per T Bratberg Grete B Mollan Odd -E. Grøttheim Anne C Haugan Olav Hougen	Joar Nyborg
Steinkjerhus AS	2002	Endre Skjervø	Svein O.Hansen	Per T Bratberg Grete B Mollan Odd -E. Grøttheim Anne C Haugan Olav Hougen	Joar Nyborg
Bogaveien 24A AS	2003	Endre Skjervø	Svein O.Hansen	Per T Bratberg Grete B Mollan Odd -E. Grøttheim Anne C Haugan Olav Hougen	Svein O. Hansen
DH Eiendom AS	1987	Torbjørn Skjerve Rune Hallstrøm Randi Henning Kirsten Lange Inge Bartnes	Svein O.Hansen	Torbjørn Skjerve Rune Hallstrøm Randi Henning Kirsten Lange Inge Bartnes	Joar Nyborg
Steinkjer Kulturbygg AS	2017	Endre Skjervø		Per T Bratberg Grete B Mollan Odd -E. Grøttheim Anne C Haugan Olav Hougen	Joar Nyborg

Kilde: Brønnøysundregistrene pr 28.juni 2018 og 22.oktober 2018

Tabell 5. Oversikt eier og formål

Selskap	Eier	Formål
Steinkjerbygg KF	Steinkjer kommune	Stå ansvarlig for eierskap, forvaltning, drift og vedlikehold av den del av kommunens eksisterende og fremtidige bygningsmasse. Sørge for at fellesskapets verdier beholdes for at hensiktsmessige bygg, boliger og arealer stilles til rådighet for vedtatt kommunal tjenesteproduksjon og kommunal boligtildeling. Være bidragsyter til å realisere kommunestyrets målsettinger på det boligsosiale området og øvrig boligpolitikk. Ivareta byggherrefunksjonen ved utbygging av eiendommer som er tillagt foretaket
Steinkjerbygg AS	Steinkjerbygg KF	Å eie aksjer og andeler i selskaper som driver erverv, utvikling, drift, vedlikehold og forvaltning av faste eiendommer, samt eie og drift av fast eiendom og alt som står i naturlig forbindelse med dette
Steinkjer Rådhus AS	100 % Steinkjerbygg AS	Eiendomsdrift av administrasjonshus for Steinkjer kommune og annen offentlig virksomhet
Steinkjer Tomteselskap AS	100 % Steinkjerbygg AS	Å erverve arealer i Steinkjer kommune, passende til tomter, gjøre disse byggeklare og overdra dem til tomtekjøpere. Selskapet skal drive utvikling av tomter og tomteareal med en sosial og geografisk profil, tilpasse de retningslinjer som blir gitt av lokale politiske vedtak
Steinkjerhus AS	100 % Steinkjerbygg AS	Eiendomsutvikling og nybygging etter oppdrag fra kommunen og øvrige selskaper i Steinkjerbyggkonsernet og annen virksomhet i tilknytning til dette, herunder også utleie
Bogaveien 24A AS	100 % Steinkjerbygg AS	Erverve og forvalte fast eiendom og alt som står i naturlig forbindelse med dette
DH Eiendom AS	100 % Steinkjerbygg AS (Steinkjerbyggsservice AS)	Planlegge, oppføre, eie, forvalte, kjøpe og selge fast eiendom, salg og kjøp av aksjer samt delta som aksjonær i andre selskaper og for øvrig et hvert forhold som har naturlig forbindelse med det beskrevne formål
Steinkjer Kulturbygg AS	100 % Steinkjerbygg AS	Erverve og forvalte fast eiendom samt drive kulturellt relatert virksomhet og alt som står i naturlig forbindelse med dette

Kilde: Brønnøysundregistrene

VEDLEGG 5 – STEINKJERBYGG KF, STEINKJERBYGG AS OG DATTERSELSKAPER

Hendelser 2009:

I sak 146/09 om utforming og gjennomføring av eierskapspolitikk vedtok Steinkjer kommune å videreføre Steinkjerbygg AS som egen virksomhet. Selskapet skulle rendyrkes som profesjonell eiendomsutvikler og eiendomsforvalter, mens den boligsosiale politikken skulle utøves av kommunen. Steinkjerbygg AS skulle anskaffe boligmasse etter kommunens behov/bestilling, mens øvrig boligmasse skulle avhendes. Samtidig ble rådmannen bedt om å utrede hensiktsmessigheten av å omdanne Steinkjerbygg AS til et kommunalt foretak.

Hendelser 2011:

Overføringen av kommunens boligmasse til Steinkjerbygg AS ble vedtatt 22.juni 2011 (sak 11/77).

Hendelser 2012:

I 2012 ble det gjort ny vurdering av organisasjonsform. Organisasjonsformer som ble vurdert var kommunalt foretak og aksjeselskap. Steinkjer kommune vedtok i sak 12/71 (20.06.2012) at Steinkjerbygg AS skulle videreføres som kommunalt foretak. Faktorer som ble vurdert var styring og kontroll, regnskap og synliggjøring av verdier og ressursbruk, økonomi og rolle- og ansvarsforhold. I forbindelse med denne saken ble det utarbeidet en rapport fra RG Prosjekt/Inter Revisjon, som peker på at kommunestyret uansett organisasjonsform vil være den ultimate myndighetsutøver, og at forskjellen i stor grad ligger i graden av egen økonomi; herunder at det avgiftsmessig vil være ulike regelverk som kommer til anvendelse.

Hendelser 2014:

Kommunestyret i Steinkjer vedtok i sak 14/47 å stifte Steinkjerbygg KF. Det ble pekt på at Husbankens reglement knyttet til håndtering av investeringstilskudd ved bygging av omsorgsboliger/institusjonsplasser er en faktor som kan tilsi endring i organisasjonsform, videre ble det pekt på dokumentavgift ved overdragelse av eiendommer og eiendomsskatt. Det ble også pekt på at på det tidspunktet ble bygningsmasse tilhørende kommunale formål forvaltet av Steinkjerbygg AS (utleieboliger, bofellesskap, omsorgsboliger, eldrecentra) og Steinkjer kommune (sykeheimer, skoler, barnehager, tekniske bygg mv). Vedtaket slo fast at hele/deler av eiendomsmassen skulle overdras fra Steinkjerbygg AS til Steinkjerbygg KF fra 01.01.15.

Steinkjer kommune vedtok i sak 14/80 (17.12.2014) å etablere et konsern av kommunale eiendomsselskaper under Steinkjerbygg AS. Etableringen skjedde ved at aksjene i Steinkjer Rådhus AS, DH Eiendom AS, Bogavegen 24a AS og Steinkjer Utbygging AS (senere Steinkjerhus AS) ble overdratt til Steinkjerbygg AS. Kommunestyret vedtok videre at det skulle arbeides videre med å overføre Steinkjer Tomteselskap AS til konsernet og at det skulle fremmes egen sak om salg av eiendomsmassen i Steinkjerbygg AS til Steinkjerbygg KF.

Hendelser 2015:

Kommunestyret vedtok 17.06.2015 avtale om overdragelse av aksjer fra Steinkjer kommune til Steinkjerbygg AS når det gjelder selskapene DH Eiendom AS, Steinkjer Rådhus AS, Bogavegen 24a AS, Steinkjer Tomteselskap AS og Steinkjer Utbygging AS.

Kjøpsavtale mellom Steinkjerbygg KF og Steinkjerbygg AS ble vedtatt i sak 88/15. Det framgår av saksframlegget at dette er siste trinn i prosessen for å overføre eiendeler og gjeld i Steinkjerbygg AS til Steinkjerbygg KF slik at foretaket er operativt fra 01.01.2016. Overføringen gjelder den «ikke-kommersielle» delen av boligmassen, det vil si omsorgsboliger, omsorgsleiligheter, bofelleskap og eldresentra. Den kommersielle delen av boligmassen blir værende i Steinkjerbygg AS.

Hendelser 2016:

Steinkjer kommune vedtok i sak 89/2016 (14.12.2016) å overføre alle formålsbygg (skoler, barnehager, kulturhus, rådhus, sykehjem etc) til Steinkjerbygg KF. Samtidig ble det vedtatt at enhet eiendom i kommunen skulle overføres til Steinkjerbygg KF. I vedtaket heter det at det skal konverters for operativ drift fra 01.06.2017.

I saksframlegget heter det at kommunestyret har besluttet at eiendomsforvaltning av gjennomgangsboliger mm skal organiseres gjennom Steinkjerbygg KF, og at foretaket skal eie og drifte Helse – og beredskapshuset. Rådmannen sier i saksframlegget at dersom bygningsforvaltning skal legges til samme virksomhet, er det bare alternativet Steinkjerbygg KF som er aktuelt. Argumenter for en boligforvalter er å se eiendomsforvaltningen i et langsiktig perspektiv og at kommunens eiendomsfaglige kompetanse bør være samlet på ett sted (NOU 2004:22). Rådmannen peker på at det vil være formålstjenlig med «en dør inn» og at dette gir at en aktør utøver bestilleroppgaver innenfor vedlikehold, renhold og drift. Foretaket har fra før ansvar for boliger for vanskeligstilte samt noen formålsbygg. Rådmannen skriver: «Dette grepet (å samle all eiendomsforvaltning i Steinkjerbygg KF) innebærer at anskaffelse, utvikling, forvaltning og drift av all eiendom i Steinkjer kommune (med unntak av de strategiske eiendommene – tomtene) samles i en organisatorisk enhet som skal drives med grunnlag i forretningsmessige prinsipper og styringssystemer».

Hendelser 2018:

Enhet eiendom ble en del av Steinkjerbygg KF fra 2018.

Aksjer i Dampsaga Bad og Kulturbygg AS er overdratt til Steinkjerbygg AS fra 01.04.2018 (kommunestyrets sak 5/18).

Dampsaga Bad består av et svømmeanlegg og et treningssenter, og det er ikke oppfattet som at det er et skille mellom badeanlegget og treningssenteret og at badeanlegget subsidierer treningssenteret. Dampsaga Bad AS ble vedtatt stiftet av Steinkjer kommune 23.05.2018 og videre ble det vedtatt at Dampsaga Bad AS stifter datterselskapet Dampsaga Gym AS.



Postadresse: Postboks 2565, 7735 STEINKJER

Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no