



Eierskapskontroll | Rana kommune
Inkludert selskapskontroll av Stakobygget AS

Juni 2017

«Eierskapskontroll av Rana kommune,
inkludert selskapskontroll av
Stakobygget AS»

Juni 2017

Rapporten er utarbeidet for Rana
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen, 5892
Bergen
tlf: 51 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Sammendrag

Deloitte har gjennomført en eierskapskontroll av kommunens eierskapsforvaltning, inkludert selskapskontroll av Stakobygget AS. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Rana kommune i sak 47/16. Formålet med selskapskontrollen har vært todelt. Først å undersøke og vurdere Rana kommunes generelle eierskapsforvaltning, deretter å undersøke om Stakobygget AS har etablert system og rutiner som sikrer at selskapet driver i samsvar med vedtekter, politiske vedtak, regelverk og krav til god styring. Revisjonen har gått gjennom relevant dokumentasjon fra kommunen og selskapet, og det er gjennomført intervju med til sammen fire personer som er sentrale i kommunens eierstyring og oppfølging av Stakobygget AS, eller sentral i selskapet.

Eierskapskontrollen viser at Rana kommune ikke har etablert en eierskapsforvaltning som er i samsvar med KS sine anbefalinger for god eierstyring. Revisjonen mener kommunen ikke i tilstrekkelig grad har etablert system og rutiner for eierskapsforvaltningen. Kommunen mangler en oppdatert eierskapsmelding med oppdatert oversikt over eierskapene, det er ikke vedtatt eierstrategi for flere enn ett av selskapene kommunen har eierdeler i, det er ikke etablert tilfredsstillende opplæring for folkevalgte og kommunens styremedlemmer, og det er ikke etablert tydelige rutiner for valg av styremedlemmer. Rana kommune har også i liten grad etablert krav til selskapene de har eierskap i.

Revisjonen får opplyst at kommunen vil legge KS sine anbefalinger for kommunal eierskapsforvaltning til grunn i eierstrategiene som skal utarbeides for de største selskapene. Revisjonen mener likevel at kommunen dessuten bør vurdere å etablere en del overordnede rutiner som omfatter hele eierskapsporteføljen, i samsvar med KS sine anbefalinger. Disse kan gjerne inngå som en del av eierskapsmeldingen dersom denne oppdateres, eller som en del av eier- og partnerstrategi som kommunestyret har vedtatt skal utarbeides.

Når det gjelder oppfølging av Stakobygget AS har det etter revisjonens vurdering ikke vært etablert tilstrekkelige føringer for eierstyringen i kommunen. Styrende dokumenter for selskapet har ikke vært oppdatert og det er ikke etablert en eierstrategi for selskapet.

Både selskapet og kommunen understreker at selskapet er lite og at det er lagt til rette for en sømløs samhandling med kommunen ved at ansatte i kommunen ivaretar nødvendige administrative og styringsmessige funksjoner i selskapet. Revisjonen mener at forutsetningene for en slik organisering er at roller og ansvar er tydelig definert, at prosesser er etterprøvbare og at beslutninger blir dokumentert. Etter revisjonens vurdering er dette ikke tilfelle i dag. Revisjonen mener blant annet det er utilfredsstillende at selskapet ikke har gjennomført en skriftlig beregning av leieprisen, og ikke etablert et budsjett som viser hvordan selskapet på sikt planlegger å opparbeide en positiv egenkapital.

Når det gjelder driften av Stakobygget AS mener revisjonen at det ikke er etablert tilstrekkelig internkontroll, herunder system og rutiner som sikrer forsvarlig økonomistyring. Det er ikke etablert skriftlige system og rutiner vedrørende sentrale arbeidsprosesser slik som budsjettering, beregning av husleie, risikovurderinger eller prosjektstyring. Revisjonen synes det er positivt at nåværende daglig leder / byggdriftssjef vil arbeide med å bedre internkontrollen og etablere skriftlige rutiner for styringen av Stakobygget AS. Revisjonen mener at økt tydeliggjøring av roller og skriftliggjøring av retningslinjer vil bidra til å redusere risikoen for feil og mangler i arbeidsprosessene, og til at arbeidet i mindre grad blir personavhengig. Revisjonen vil spesielt understreke viktigheten av å avklare situasjoner som medfører habilitetsutfordringer og iverksette tiltak for å sikre at habilitetsreglene i forvaltningsloven blir etterlevd.

På bakgrunn av disse vurderingene har revisjonen utarbeidet anbefalinger både til kommunen og selskapet som fremgår av kapittel 8 i rapporten. Høringsuttalelse fra kommune og selskapet er lagt ved i vedlegg 1. Revisjonens kommentarer til høringsuttalelsen er lagt ved som vedlegg 2.

Innhold

1. Innledning	6
2. Om kommunens eierskap	10
3. Kommunal eierstyring	13
4. Om Stakobygget AS	28
5. Føringer for Stakobygget AS	33
6. Organisering av Stakobygget AS	38
7. Internkontroll i Stakobygget AS	48
8. Konklusjon og anbefalinger	57
Vedlegg 1: Høringsuttalelse	59
Vedlegg 2: Revisjonens kommentarer til kommunens og selskapets høringsuttalelse	65
Vedlegg 3: Kontrollkriterium	69
Vedlegg 4: Sentrale dokumenter og litteratur	75

Detaljert innholdsfortegnelse

1. Innledning	6
1.1 Bakgrunn	6
1.2 Formål og problemstillinger	6
1.3 Metode	7
1.4 Kontrollkriterium	7
2. Om kommunens eierskap	10
2.1 Kommunens interesser i selskap	10
3. Kommunal eierstyring	13
3.1 Problemstilling	13
3.2 Kontrollkriterier	13
3.3 Datagrunnlag	15
3.4 Vurdering	24
4. Om Stakobygget AS	28
4.1 Organisering	28
4.2 Drift og formål	28
4.3 Økonomien til Stakobygget AS	29
4.4 Bokettersyn fra Skatt nord	29
5. Føringer for Stakobygget AS	33
5.1 Problemstilling	33
5.2 Kontrollkriterier	33
5.3 Datagrunnlag	33
5.4 Vurdering	36
6. Organisering av Stakobygget AS	38
6.1 Problemstilling	38
6.2 Kontrollkriterier	38
6.3 Datagrunnlag	39
6.4 Vurdering	45
7. Internkontroll i Stakobygget AS	48
7.1 Problemstillinger	48
7.2 Kontrollkriterier	48
7.3 Datagrunnlag	50
7.4 Vurdering	55
8. Konklusjon og anbefalinger	57
Vedlegg 1: Høringsuttalelse	59
Vedlegg 2: Revisjonens kommentarer til kommunens og selskapets høringsuttalelse	65
Vedlegg 3: Kontrollkriterium	69
Vedlegg 4: Sentrale dokumenter og litteratur	75

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en eierskapskontroll av kommunens eierskapsforvaltning, inkludert selskapskontroll av Stakobygget AS. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Rana kommune 30. september 2016 i sak 47/16.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med selskapskontrollen er todelt. Først å undersøke og vurdere Rana kommunes generelle eierskapsforvaltning, deretter å undersøke om Stakobygget AS har etablert system og rutiner som sikrer at selskapet driver i samsvar med vedtekter, politiske vedtak, regelverk og krav til god styring.

Med bakgrunn i formålet med prosjektet er det formulert følgende problemstillinger:

Problemstillinger knyttet til kommunens eierskapsforvaltning

- 1) I hvilke grad er kommunens eierstyring i tråd med etablerte normer for god eierstyring og kommunens egne vedtak? Dette vil omfatta en vurdering av blant annet:
 - System og rutiner for eierskapsforvaltning
 - Eierskapsmelding
 - Eierstrategi for selskapene
 - Deltagelse på generalforsamling og eiermøter
 - Opplæring av folkevalgte og styremedlemmer
 - Valg og sammensetting av styrer
 - Krav til selskapene
- 2) I hvilke grad følger kommunen opp at selskapene de har eierdeler i etterlever de føringer som kommunen har gitt? Dette vil omfatte en vurdering av blant annet:
 - Har kommunen en hensiktsmessig organisering av arbeidet med eierskapsforvaltning?
 - I hvilke grad blir det gjennomført oppfølging av at selskapene etterlever føringene som er gitt?

Problemstillinger knyttet til kommunal oppfølging av Stakobygget AS og samhandling mellom eier og selskap

- 3) I hvilken grad har kommunen som eier etablert strategi, mål og føringer for Stakobygget AS?
- 4) I hvilke grad blir krav og retningslinjer som eieren stiller til selskapet etterlevd av Stakobygget AS?
- 5) I hvilken grad er det etablert en hensiktsmessig organisering av selskapet?
- 6) I hvilken grad er det en tydelig rolle- og ansvarsfordeling mellom eier, styret og selskapets daglige ledelse?
- 7) Har selskapet etablert tilfredsstillende rutiner for habilitetsvurderinger?

- 8) Har selskapet etablert tydelige rutiner for rapportering og oppfølging av eventuelle føringer fra kommunen?
- 9) I hvilke grad følger kommunen opp signaler og tilbakemeldinger fra Stakobygget AS?

Problemstillinger knyttet til drift og internkontroll i Stakobygget AS

- 10) I hvilke grad har selskapet etablert system og rutiner som bidrar til å sikre en økonomisk forsvarlig drift? Dette vil blant annet omfatte en vurdering av:
 - Rutiner for økonomistyring og budsjettering
 - Rutiner for utregning av selvkost og beregning av husleie
 - Rutiner for risikovurderinger
 - Rutiner for prosjektstyring og samhandling mellom selskapet og kommunen
- 11) I hvilke grad etterlever selskapet aksjelovens krav til god selskapsledelse?
- 12) I hvilke grad har selskapet etablert retningslinjer som bidrar til å sikre etisk atferd og unngå økonomiske misligheter?

1.3 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med kapittel 6 i forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner, gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001), og veileder for gjennomføring av selskapskontroll utarbeidd av NKRF¹. Oppdraget er gjennomført i tidsrommet oktober 2016 til juni 2017.

1.3.1 Dokumentanalyse

Aktuelt regelverk, sentrale anbefalinger og kommunale vedtak er gjennomgått og brukt som kontrollkriterium. Videre er informasjon om kommunens relevante retningslinjer og rutiner, samt dokumentasjon på etterleving av interne rutiner, regelverk m.m. samlet inn og analysert. Innsamlet dokumentasjon er vurdert i forhold til kontrollkriterium.

1.3.2 Intervju

For å få supplerende informasjon til skriftlige kilder har Deloitte intervjuet utvalgte personer fra Rana kommune som er sentrale i kommunens eieroppfølging, samt representanter fra ledelsen i selskapet. Revisjonen har gjennomført til sammen fire intervjuer. Revisjonen snakket med rådmann, styreleder, daglig leder / byggdriftssjef og et styremedlem i selskapet som også er controller i kommunen. I tillegg har revisjonen hatt en kort samtale med ordfører.

1.3.3 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju er sendt til de som er intervjuet for verifisering og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er benyttet i rapporten.

Datadelen av rapporten er sendt til rådmannen, styreleder og daglig leder / byggdriftssjef for verifisering, og eventuelle faktafeil har blitt rettet opp i høringsversjonen. Høringsutkast av rapporten blir med dette sendt til rådmannen, styreleder og daglig leder / byggdriftssjef for uttalelse. En felles høringsuttalelse er lagt ved rapporten.

1.4 Kontrollkriterium

Kontrollkriterium er de krav og forventninger som revisjonsobjektet har blitt vurdert opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for selskapskontroll. I dette prosjektet er kontrollkriterium i hovedsak hentet fra KS, COSO,

¹ Selskapskontroll - fra a - å. (Praktisk veileder), Utarbeidd av NKRF 2010.

aksjeloven og kommuneloven. Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis under hvert tema, og i vedlegg 3 til rapporten.

2. Om kommunens eierskap

2.1 Kommunens interesser i selskap

Data i tabellen under er hentet fra flere kilder. Rana kommunes årsrapport for 2015 er hovedkilde, men tabellen er supplert med informasjon fra en oversikt over kommunens eierskap sendt til revisjonen, samt informasjon fra nettsiden www.proff.no og netjtjenesten Bisnode SmartCheck. Tabellen er sortert etter Rana kommunes eierandel.

Selskap	Eierandel	Balanseført verdi 2015 ²	Garantibeløp pr 31.12.15	Utbytte 2015
STAKOBYGGET AS	100%	2 284 037	-	Ikke spesifisert i årsregnskapet
MUSEUMSGÅRDEN AS	92 %	92 736	-	Ikke spesifisert i årsregnskapet
DRIV KARRIERE AS ³	55 %	1 347 000	14 225 738	Ikke spesifisert i årsregnskapet
HELGELAND AVFALLSFOREDLING (HAF) IKS	48 %	-	7 047 989 34 799 408	Ikke spesifisert i årsregnskapet
RANA UTVIKLINGSELSELSKAP AS	41 %	497 000	-	Ikke spesifisert i årsregnskapet
NORDLAND TEATER AS	40 %	100 000	-	Ikke spesifisert i årsregnskapet
HELGELANDSKRAFT AS	27 %	80 640 000	-	10 500 000
AARJELHSAEMIEN TEATERE AS	15 %	16 800	-	Ikke spesifisert i årsregnskapet
ACDC (Arctic Circle Data Center) AS	14 % ⁴	2 000 000	-	Ikke spesifisert i årsregnskapet
HELGELAND REISELIV AS	11 %	200 000	-	Ikke spesifisert i årsregnskapet
HELGELAND INVEST AS	9 %	1 375 000	-	Ikke spesifisert i årsregnskapet
KUNNSKAPSPARKEN HELGELAND AS ⁵	7 %	500 000	-	Ikke spesifisert i årsregnskapet

² Ingen av aksjene er bokført med markedsverdi.

³ Skiftet navn fra Rana Produkter AS til Driv Karriere AS i 2015

⁴ Hentet fra oversikten som revisjonen fikk tilsendt fra Rana kommune og fra årsrapport for 2015. I Bisnode og proff.no er det oppført at eierne er Mo Industripark AS, Rana Utviklingsselskap AS og Inkubator Helgeland AS.

⁵ Selskapet blir også omtalt som Kunnskapsparken i Rana AS i årsrapporten, side 46

KINOALLIANSEN AS ⁶	4 %	5 000	-	
HELGELANDSBASE EIENDOM AS ⁷	0,3 %	8 000	-	Ikke spesifisert i årsregnskapet
KOMMUNEKRAFT AS	0,3 %	1 000	-	Ikke spesifisert i årsregnskapet
FADAS AS ⁸	Ikke eier	Ikke eier	4 006 698	Ikke spesifisert i årsregnskapet
NORDLAND BOMPENGESELSKAP AS	Ikke eier ⁹	Ikke eier	69 356 000	Ikke spesifisert i årsregnskapet

Det går frem av årsrapporten for 2015, note 5 – aksjer og andeler, at blant annet følgende endringer forekom ila. 2015:

- Rana Produkter AS har skiftet navn til Driv Karriere AS
- Kommunestyret vedtok i sak 37/15 endring av selskapsavtalen for HAF [Helgeland Avfallsforedling IKS]
- Kommunestyret vedtok i sak 47/15 at det skulle utarbeides eierstrategi Helgelandskraft AS
- Kommunestyret vedtok i sak 100/15 bestillinger av utredninger for eierskap i Rana Utviklingsselskap AS
- Kommunestyret behandlet i sak 2015/4132 kjøp av aksjer i Artic Circle Data Center AS. Det ble kjøpt aksjer for 2 mill. kr i 2015.

I tillegg har kommunen ett kommunalt foretak, Mo i Rana havn KF.

⁶ Selskapet ble opprettet i 2016 og samme år kjøpte Rana kommune aksjer i selskapet.

⁷ Selskapet blir også omtalt som Helgelandsbasen AS i årsrapporten side 46

⁸ Selskapet eies ikke av Rana kommune og det er ikke et datterselskap av selskap som Rana kommune eier. Selskapet eies av Harald Svendsen

⁹ Eies av Nordland Fylkeskommune

3. Kommunal eierstyring

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende problemstillinger:

- *I hvilke grad er kommunens eierstyring i tråd med etablerte normer for god eierstyring og kommunens egne vedtak? Dette vil omfatte en vurdering av blant annet:*
 - *System og rutiner for eierskapsforvaltning*
 - *Eierskapsmelding*
 - *Eierstrategi for selskapene*
 - *Deltagelse på generalforsamling og eiermøter*
 - *Opplæring av folkevalgte og styremedlemmer*
 - *Valg og sammensetting av styrer*
 - *Krav til selskapene*
- *I hvilke grad følger kommunen opp at selskapene de har eierdeler i etterlever de føringer som kommunen har gitt? Dette vil omfatte en vurdering av blant annet:*
 - *Har kommunen en hensiktsmessig organisering av arbeidet med eierskapsforvaltning?*
 - *I hvilke grad blir det gjennomført oppfølging av at selskapene etterlever føringene som er gitt?*

3.2 Kontrollkriterier

Både Staten og KS har etablert retningslinjer og føringer for god eierskapsforvaltning. Nærings- og fiskeridepartementet viser i en artikkel til at prinsipper for god eierstyring og selskapsledelse kan beskrives som retningslinjer som klargjør rolledelingen mellom eierne, styret og ledelsen i selskapet. Prinsippene for eierstyring og selskapsledelse retter seg mot forvaltningen av statens eierinteresser i alle statlige selskaper enten de er heleide eller deleide. Prinsippene omhandler vesentlige forhold som likebehandling, åpenhet, uavhengighet, styresammensetning, styrets rolle mv. Det er særlig to overordnede hensyn som ligger til grunn for utformingen av prinsippene:

For det første skal [prinsippene] bidra til en god eierforvaltning som sikrer statens verdier. I denne sammenheng er prinsippene knyttet til utforming av mål for avkastning og utbytte, kapitalstruktur, valg av styre/styresammensetning, samfunnsansvar samt insentiv- og kontrollsystemer av stor betydning.

For det andre skal prinsippene bidra til å sikre likeverdighet mellom ulike aksjonærgruppers rettigheter. Det er derfor lagt vekt på hensynet til likebehandling av aksjonærer, åpenhet knyttet til statens eierskap og bruk av generalforsamlingen som beslutningsarena.¹⁰

KS har etablert 21 anbefalinger til god eierstyring i kommunal sektor.¹¹ Revisjonen vil nedenfor gjengi noen hovedpunkter fra anbefalingene, men henviser til vedlegg to til rapporten for ytterligere detaljer om anbefalingene.

KS viser til at kommunene bør etablere et politisk styringsgrunnlag for utøving av eierstyring, gjennom kommunens prinsipper for eierstyring. Det presiseres i anbefalingene

¹⁰ <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/statlig-eierskap/eierstyring-og-ledelse/id613433/>

¹¹ http://www.ks.no/globalassets/ks-anbefalinger-eierstyring_digital.pdf

at «[s]elv om deler av virksomheten er lagt ut i et selskap, har kommunestyret det overordnede ansvaret. Det er derfor viktig å opprettholde god folkevalgt styring».

KS anbefaler kommunestyrene å fastsette overordnede prinsipper for sitt eierskap gjennom årlig utarbeidelse av eierskapsmelding for alle sine selskaper. Som minimum bør eierskapsmeldingen inkludere fem hovedpunkter:

1. Oversikt over kommunens virksomhet som er lagt i AS og IKS
2. Politisk styringsgrunnlag gjennom kommunens prinsipper for eierstyring
3. Juridisk styringsgrunnlag knyttet til de ulike selskaps- og samarbeidsformene
4. Formålsdiskusjon og selskapsstrategi knyttet til de ulike selskapene (herunder styringsdokumentene)
5. Selskaperens samfunnsansvar knyttet til miljø, likestilling, åpenhet, etikk, osv.

I tillegg til en eierskapsmelding bør kommunen utarbeide selskaps-spesifikke eierstrategier som tydeliggjør hvilke mål og strategi som skal ligge til grunn for kommunens utøvelse av sitt eierskap ovenfor det enkelte selskap. Kommunen bør ha en åpen og klart uttrykt eierstrategi for sitt eierskap i ulike selskaper.

KS anbefaler at kommunestyret som hovedregel oppnevner sentrale folkevalgte som selskapets eierrepresentanter i eierorganet. Dersom formålet med selskapet er rene driftsoppgaver er det likevel ikke noe i veien for at administrasjonen sitter i eierorganet. Eierstyringen skal skje gjennom eierorganet for selskapene, og for å sikre engasjement, debatt og reell politisk avklaring av eierorganets myndighet bør det etableres forutsigbare kommunikasjonsformer mellom kommunestyret og eierorganet. Kommunikasjonsformene bør forankres i eierskapsmeldingen.

For å bidra til god eierstyring og kommunikasjon med selskapet anbefaler KS at det jevnlig blir gjennomført uformelle og uforpliktende Eiermøter hvor det ikke legges føringer eller «gis signaler» som kan anses å gripe inn i styrets myndighetsområde.

I følge KS bør kommunen som en del av sitt folkevalgtprogram gjennomføre obligatoriske kurs eller eierskapsseminarer for alle folkevalgte slik at de folkevalgte blir bevisst sine roller, styringslinjer og ansvarsfordeling knyttet til kommunens eierskap, samt kjent med de styringsmuligheter man har for selskapene kommunen har eierandeler i og status for disse selskapene.

Det er videre eiers ansvar å sørge for at styrets kompetanse samlet sett er tilpasset det enkelte selskaps virksomhet og tilstrekkelig for å nå selskapets mål. Styret skal gjenspeile og representere selskapets behov og bør ha forskjellig og supplerende kompetanse innen økonomi, organisasjon og om markedet selskapet opererer i. I tillegg til å sette sammen et godt styre anbefales kommunen å sikre opplæring av styremedlemmene. KS anbefaler at alle som påtar seg kommunale styreverv bør registrere vervene på www.styrevervregisteret.no.

Det bør vedtektsfestes bruk av valgkomite ved styreutnevnelser og leder av valgkomiteen bør velges av generalforsamlingen. I de tilfeller det er flere Eierkommuner i et selskap bør valgkomiteen sammensettes slik at den reflekterer Eierandelene. Det bør utarbeides retningslinjer som regulerer valgkomiteens arbeid og valgkomiteen bør begrunne sine forslag til eierorganet.

Selskapsstyrene bør etablere rutiner for å sikre god styring, samt riktig og tilstrekkelig kompetanse:

- Fastsette styreinstruks og instruks for daglig leder med særlig vekt på en klar intern ansvars- og oppgavefordeling.
- Foreta egevaluering hvert år.
- Vurderer behovet for ekstern styreopplæring. Nye styremedlemmer skal gis opplæring om ansvar, oppgaver og rollefordeling.
- Gjennomføre egne styreseminarer om roller, ansvar og oppgaver.
- Fastsetter en årlig plan, herunder møteplan, for sitt arbeid med vekt på mål, strategi og gjennomføring.

- Gir en samlet redegjørelse for selskapets styring og ledelse i en årsrapport.

Videre presiseres det i anbefalingene at eier bør påse at selskapsstyrene utarbeider og jevnlig reviderer etiske retningslinjer for selskapsdriften, og styrene anbefales å etablere faste rutiner for habilitetsvurdering for å håndtere mulige habilitetskonflikter.

3.3 Datagrunnlag

3.3.1 Eierskapsforvaltning og eierskapsmelding

Organisering, system og rutiner

Rådmannen opplyser at det ikke er formalisert hvem i den kommunale administrasjonen som har ansvar for system og rutiner for eierskapsforvaltning eller for å følge opp de ulike selskapene. I praksis er det rådmannen og kommuneadvokaten som har det administrative ansvaret for å følge opp eierskapsforvaltningen til kommunen, inkludert utarbeide selskaps-spesifikke eierstrategier. Ved behov benytter rådmannen eller kommuneadvokaten økonomiavdelingen i kommunen, for å utarbeide økonomiske analyser og lignende. Ut over dette opplyser rådmannen at det ikke er formalisert hvem som skal gjøre hva innenfor kommunens eierforvaltning. Hvem i kommunen som har kontakt med selskapene avhenger av hvilke sak det gjelder. Revisjonen får opplyst i intervju at det ikke er behov for mye oppfølging av selskapene som kommunen har eierdeler i. Det er sjelden spørsmål om eiersaker, men det kan være spørsmål knyttet til tildelinger og andre saker som vedrører selskapene. Det går frem av intervju at kommunens eieroppfølging i hovedsak handler om deltakelse i eiermøter.

De retningslinjer som finnes for eierskapsforvaltningen til kommunen, er nedfelt i kommunens eierskapsmelding fra 2009. Kommunen er også i ferd med å utarbeide eierstrategier for enkelte selskap som vil kunne inneholde retningslinjer for kommunen.

Rådmannen opplever, gitt de ressursene kommunen har til rådighet, at eierskapsforvaltningen fungerer greit og at det er gjort riktige prioriteringer av hva som må følges opp. Ved utarbeiding av skriftlige eierstrategier for selskap som kommunen eier, vil rådmannen legge KS sine anbefalinger til grunn for kommunens oppfølging av selskapene.

Eierskapsmelding

Rana kommune utarbeidet og vedtok en eierskapsmelding i desember 2009 (Eierskapsmelding 1). Eierskapsmeldingen er delt inn i fire deler, som gjengitt under:

Inndeling	Innhold
1 – Innledning	Etablerer en ramme for eierskapsmeldingen og beskriver hva kommunen bør legge vekt på ved valg av selskapsform ved nyetablering.
2 – De mest brukte selskapsformene, samt stiftelse	For selskapsformene KF, IS, IKS, AS og stiftelser reflekteres det rundt problemstillinger som: rettslig stilling og lovgiving; selskapsformens egnethet; styrende organ; arbeidsgiveransvaret; kommunens økonomiske ansvar og risiko; styring, tilsyn og kontroll. Det gis i tillegg en oversikt over ulike motiver for selskapsdannelse.
3 – Prinsipper for godt eierskap	Kapittelet beskriver: prinsipper for kommunen som eier; krav rettet mot selskapet; arbeidsformer for politisk og administrativ utøvelse av eierstyring; offentlighetsloven; lov om offentlige anskaffelser; og habilitetskrav.

Del tre i Eierskapsmelding 1, prinsipper for godt eierskap, presiserer at prinsippene bør være gjeldende uavhengig av selskapsform og hvilke målsetning kommunen har med selskapet eller samarbeidet, og at de følgelig bør legges til grunn for alle eierskap hvor kommunen har vesentlige eierinteresser. Prinsippene for kommunen som eier er:

1. Det skal være åpenhet knyttet til kommunens eierskap.
2. Før en mulig selskapsdannelse bør det vurderes hva eier ønsker oppnådd ved å opprette et selskap fremfor en mer tradisjonell etatsorganisering.
3. Eier bør fremme interesser gjennom generalforsamling og representantskap.
4. Eier gir klare mål for selskapet. Styret er ansvarlig for realisering av målene.
 - a. Eierskapet bør være forutsigbart og langsiktig (utover fire år).
 - b. Eierne i samspill med styret og ledelsen skal sikre god ledelse av selskapet. Herunder bør fokuseres hvordan eierne og styret sammen skal kunne påvirke ledelsens arbeid med utgangspunkt i selskapets behov.
 - c. Aktiv eierstyring krever tverrpolitisk forståelse av hvorfor kommunen er engasjert i selskapet.
 - d. Eier bør utforme styreinstruks som beskriver styrets mandat og sammensetning, styremøtenes forretningsorden og saker som skal styrebehandles, saksbehandlingsregler (lovgrunnlag), og informasjon utenom styremøter.
 - e. Det bør være klart skille mellom eier og kunde/bruker for å unngå mistanke om at selskap hvor kommunen står som eier forfordes i forhold til andre selskap, eller at det stilles for lave krav fra eier eller på andre måter er tildelt ressurser som gir et ekstra konkurransefortrinn.
 - f. Hvorvidt selskapet skal utføre oppgaver etter egenregiprinsippet, eller konkurranse-eksponeres, bør tydelig fremgå av vedtekter eller selskapsavtale.
 - g. Ved tjenesteleveranse fra selskapet til de samme eierkommunene bør det stilles krav om tjenesteaftaler.
 - h. Gjennom krav til resultat og rapportering gir eieren tydelig signaler på hva som forventes av virksomheten. Det er naturlig at eier måler resultatkrav uttrykt med avkastning på den kapitalen de forvalter, krav til kundetilfredshet og HMS forhold, samt likestillingskrav i forhold til styrende organer.
 - i. Det bør utarbeides en klar og forutsigbar utbyttepolitikk. I selskaper der virksomheten har karakter av næringsdrift bør en offentlig eier stille de samme krav til avkastning på investert kapital, som det en privat eier vil gjøre.
5. Eiermelding utarbeides om kommunens samlede eierskap.

Det går frem av intervju med administrasjonen i kommunen at føringene i Eierskapsmelding 1 blir opplevd som svært generelle og gir i liten grad konkrete føringene som skal følges opp av selskapene, politikerne, styremedlemmer eller kommunalt ansatte. Eierskapsmelding 1 har ikke jevnlig blitt distribuert til, eller gjort kjent for, folkevalgte etter meldingen ble vedtatt i 2009. Rådmannen kjenner ikke til at Eierskapsmelding 1 er formidlet til selskapene, og det blir ikke gjennomført kontroller med at føringene i Eierskapsmelding 1 blir etterlevd av selskapene.

I del 3 (prinsipper for godt eierskap) av Eierskapsmelding 1 går det også frem føringene om «[a]rbeidsformer for politisk og administrativ utøvelse av eierstyring»:

1. De valgte representantenes roller [eierrepresentant¹³]
 - a. De valgte representantene skal ivareta kommunens interesser gjennom en aktiv deltakelse i selskapenes eierorgan.

¹² Revisjonen har ikke kontrollert listen mot faktisk eierskap Rana kommune hadde i 2009.

¹³ Revisjonen får opplyst at «valgte representanter» refererer til eierrepresentant for Rana kommune i selskapets eierorgan, ikke til styremedlem

- b. I styrene løses oppgaver til beste for selskapets utvikling og i samsvar med eiernes krav.
 - c. Der det er mer enn én representant valgt av kommunestyret i Rana skal det utpekes en fraksjonsleder som har særlig ansvar for koordinering i forkant av eiermøter i selskapet.
 - d. I enkeltsaker av prinsipiell eller av stor betydning kan kommunestyre og/eller formannskapet instruere representantene.
2. Politiske avklaringer i forkant av møter i selskapene. De valgte representantene fra Rana skal ha anledning til å få en eventuell politisk avklaring i forkant av møter i selskapene. Det gjelder eierrelaterte saker generelt, og saker av uvanlig art eller stor betydning spesielt.
 3. Rapportering og utvikling av eierstrategien for Rana kommune. Det foreslås at kommunestyret årlig får en rapport om kommunens eierskap kommunens eierstrategi drøftes samlet. Eventuelle endringer i strategi og/eller tiltak i forhold til enkelt selskaper skal behandles i møtet.
 4. Administrativ støtte. Rådmannen bistår folkevalgte representantene på følgende måte:
 - a. oversikt over selskapene med tilhørende vedtekter, selskapsavtaler, tjenesteavtaler og lovverk.
 - b. oversikt over selskapenes årsrapporter og årsregnskap, samt budsjett dokumenter.
 - c. yte administrativ bistand til de valgte representantene og bistå ordfører i forhold til faglige forhåndsavklaringer.

Revisjonen får opplyst at det ikke er utarbeidet oversikter som omtalt i punkt 4a og 4b over, men det blir presisert at disse dokumentene er tilgjengelige for de folkevalgte. Videre blir det presisert at rådmannen, eller den rådmannen bemyndiger, bistår de folkevalgte i spørsmål som gjelder faglige forhåndsavklaringer fra sak til sak. Dette inkluderer også å gjøre aktuelle selskapsdokumenter tilgjengelige etter forespørsler fra folkevalgte. Som omtalt innledningsvis har ikke kommunen operasjonalisert disse føringene for utøving av eierstyring i retningslinjer eller prosedyrer.

I oversikten over selskapene som Rana kommune har eierinteresser i (delkapittel 4 i Eierskapsmelding 1) blir det presisert at det skal fremgå «[f]akta og styringsinformasjon for hvert enkelt selskap som kommunen har vesentlige eierinteresser i». I oversikten er det stor variasjon i detaljeringsnivået for informasjonen per selskap. Formålsbestemmelsen er gjengitt for alle selskapene, utenom ett. Selskapsstrategier og vedtekter er ikke del av Eierskapsmelding 1. Revisjonen har ikke kontrollert om oversikten er komplett i forhold til eierinteressene til Rana kommune i 2009. Det går videre frem av Eierskapsmelding 1 at «[s]elskapet skal være bevisst sitt samfunnsansvar».

I forbindelse med behandling av Eierskapsmelding 1 (sak 93/09) vedtok Rana kommune at [k]ommunestyret får framlagt en oppfølgingsmelding med nærmere vurdering av eierinteressene i de selskapene kommunen har størst eierinteresser i første halvår 2010». I tillegg ble det vedtatt at «[e]n status over kommunens eierinteresser med vurdering av disse legges fram for kommunestyret en gang i året» og at «[e]iermelding utarbeides om kommunens samlede eierskap».

Som oppfølging av vedtaket fra 2009 fikk kommunestyret «eierskapsmelding – del II» (sak 65/11) til behandling i oktober 2011. Eierskapsmelding del 2 hadde en nærmere gjennomgang av de fem selskapene: Rana Utviklingsselskap AS, Mo i Rana Havn KF, Helgelandskraft AS, ROI Invest AS (Helgeland Invest AS), og Helgeland Avfallsforedling IKS. I tillegg tok rådmannen opp forhold «rundt kommunens styrerepresentasjon og krav til økonomisk utbytte rent prinsipielt» i saksutredningen. Kommunestyret valgte å utsette saken.

Saken var først tilbake på sakskartet i sak 10/14. Da ble det blant annet vedtatt at «[e]ierskapsmelding II – f.sak 77/2011 (utsatt som k.sak 65/2011) trekkes». Videre ble det vedtatt:

Rådmannen bes forberede en sak til kommunestyremøtet i juni 2014 (...). Saken (...) forutsettes tuftet på vedtatte prinsipper om godt eierskap, men suppleres innenfor følgende områder:

- Strategiarbeidet i forhold til Helgelandskraft AS, Rana Utviklingsselskap AS og Mo i Rana Havn KF gis høyeste prioritet.
- Framdriftsplan for arbeidet med prioriterte selskap
- Løpende oppfølging
- Utarbeide en helhetlig eier- og partnerstrategi slik at Del I og II sammenstilles

Videre ble det vedtatt at kommunestyret i fremtiden skal behandle og vedta sin eier- og partnerstrategi i løpet av det første året i valgperioden, samt at en oppdatert oversikt over kommunens eier-, samarbeids- og partnerinteresser til enhver tid skal være tilgjengelig på kommunens hjemmeside. Det ble presisert at en eier- og partnerstrategien skal:

- a) gi retningslinjer for å eie og kontrollere virksomheter, formalisert samarbeid og partnerskap som kommunen deltar i,
- b) gi en oversikt over kommunens eier-, samarbeids- og partnerinteresser, og
- c) drøfte utfordringer og oppgaver knyttet til de aktuelle eier- og partnerinteressene.

I juni 2014, kommunestyrets sak 42/14 (Oppfølging eierskapsmelding – eierskapsstrategi Rana Utviklingsselskap AS), ble det vedtatt at Eierskapsmelding 2 forutsettes lagt frem for kommunestyret årlig, neste gang 1.kvartal 2015. Det legges til at «her vil kommunens eierskapsstrategier i Helgeland Kraft AS og Mo i Rana Havn KF ha hovedfokus». Videre går det frem av saken i juni 2014 en oversikt over kommunens eierskap og samarbeidsavtaler som tar utgangspunkt i oppstillingen i Eierskapsmelding 1 fra 2009. Sammenlignet med oppstilling av aksjer og andeler kommunen eier i årsregnskapet for 2014, er det flere selskap som ikke blir omtalt i selskapsversikten i sak 42/14.

Rana kommune har ikke utarbeidet en helhetlig eier- og partnerstrategi, og eierskapsmelding 1 har ikke vært til behandling i kommunestyret etter 2014. Revisjonen får opplyst at rådmannen i tiden etter sak 42/14 i juni 2014 har brukt betydelige ressurser på arbeid med Rana Utviklingsselskap AS, for blant annet å avklare roller mellom kommunen og selskapet, og hvilke oppgaver og tjenester selskapet skal utføre for kommunen i årene 2016-2018. Det har også arbeidet med eierstrategi for Helgelandskraft.¹⁴

Revisjonen får opplyst at oppstillingen av kommunens eier-, samarbeids- og partnerinteresser som til enhver tid skal være tilgjengelig på kommunens hjemmeside, ref. sak 10/14, går frem av notene til årsregnskapet for kommunen. Årsregnskapet tilbake til 2008 er tilgjengelige på kommunens hjemmeside¹⁵. På hjemmesiden til kommunen, under politisk representasjon, er også «oversikt over medlemmer i kommunale utvalg» for 2015-2019 tilgjengelig. Men i denne oversikten er ikke alle selskaper presentert.

3.3.2 Eierstrategi

Revisjonen får opplyst i intervju at Rana kommune har startet arbeidet med å utarbeide selskaps-spesifikke eierstrategier. Kommunestyret vedtok i sak 41/08 at det skal utarbeides en eierstrategi for Stakobygget AS. Denne er ikke påbegynt. Se også rapportens kapittel 5. Det går frem av kommunestyrevedtak i sak 10/14 at kommunen skulle ha hovedfokus på eierskapsstrategi i Helgelandskraft AS, Rana Utviklingsselskap AS og Mo i Rana Havn KF, mens det i sak 42/14¹⁶ ble vedtatt å ha hovedfokus på Helgelandskraft AS og Mo i Rana Havn KF.

¹⁴ Revisjonen får opplyst i forbindelse med verifisering av rapporten at kommunestyret «har behandlet i alle fall 3 kanskje 4 saker knyttet til RU – som nettopp går på utfordringer og oppgaver knyttet til det aktuelle selskapet. Sakene 100/15 og 92/16 for eksempel».

¹⁵ Revisjonen har kontrollert at aksjer blir presisert i notene tilbake til årsregnskapet for 2012.

¹⁶ Denne saken var «Oppfølging eierskapsmelding - eierstrategi Rana Utviklingsselskap AS»

Revisjonen får opplyst at eierstrategi for Helgelandskraft AS ble vedtatt i kommunestyret 28. mars 2017.¹⁷ Arbeidet med eierstrategien har vært en vanskelig prosess med betydelig uenighet mellom eierne da 14 eiere har vært involvert i arbeidet. Revisjonen fikk opplyst i intervju at når eierstrategien for det største og viktigste selskapet (Helgelandskraft AS) er vedtatt, vil det være mye som kan overføres til eierstrategier for de andre selskapene fordi det er gjort et grundig arbeid med utarbeidelsen av denne eierstrategien. For Helgelandskraft AS er det både benyttet et advokatselskap for å fasilitere prosessen, i tillegg til et konsulentselskap som har gjort en verdivurdering og utbyttevurdering for selskapet.

Videre går det frem av intervju at administrasjonens mål er å etablere en eierstrategi for Rana Utviklingsselskap AS innen utgangen av 2018. Rådmannen la i 2014 frem sak 42/14 i kommunestyret «Oppfølging eierskapsmelding – eierskapsstrategi Rana Utviklingsselskap AS». Der ble det vedtatt at kommunen utreder hvordan eierskapsforvaltningen av selskapet skal bygges opp i kommunen og hvilke ressurser som er nødvendig for å ivareta relevante forvaltningsoppgaver. I desember 2016, sak 92/16, vedtok kommunestyret at rådmannen utarbeider eierstrategi for Rana Utviklingsselskap AS som skal legges frem for politisk behandling innen utgangen av 2018.

Det er ikke påbegynt en eierstrategi for Mo i Rana Havn KF ettersom eierstrategi for Helgelandskraft AS har vært prioritert. Revisjonen får opplyst i intervju at det ikke er satt en frist for ferdigstilling av eierstrategi for Mo i Rana Havn KF.

Rådmannen presiserer at Helgelandskraft AS, Rana Utviklingsselskap AS og Mo i Rana Havn KF er de tre selskapene som er mest vesentlige for kommunen og med størst risiko. Når det gjelder de øvrige selskapene kommunen har eierskap i, kommenterer rådmannen at de utgjør lavere risiko og mer begrenset interesse for kommunen, og at det dermed ikke er samme behov for å utarbeide eierstrategi for disse selskapene. Revisjonen får videre opplyst at det ikke er gjort en konkret vurdering av de resterende selskapene, men denne vurderingen vil bli gjort når en er ferdig med eierstrategi for de tre første selskapene.

Rana kommune har ikke retningslinjer for hvordan eierstrategier skal utarbeides, hvem som er ansvarlig for dem eller hvor hyppig de skal evalueres og ev. revideres. Det har ikke vært en årlig rapport til kommunestyret om kommunens eierskap, og kommunens eierstrategier for de ulike selskapene har ikke blitt drøftet samlet i kommunestyret, og som omtalt i forrige delkapittel har ikke kommunen utarbeidet en helhetlig eier- og partnerstrategi.

3.3.3 Eiermøter og eierrepresentasjon

Rana kommune har utarbeidet en oversikt over politisk valgt representasjon i blant annet styrer, generalforsamlinger og bedriftsforsamlinger for perioden 2015-2019 (heretter omtalt som representasjonsoversikten). Representasjonsoversikten er tilgjengelig på hjemmesiden til Rana kommune. Revisjonen får opplyst at representasjonsoversikten blir oppdatert fortløpende, og at ansvaret tilligger servicesjef i kommunen. Likevel går det frem av forsiden på dokumentet at «det tas forbehold om at oversikten ikke er oppdatert til enhver tid». En gjennomgang av listen viser også at ikke alle representanter er inkludert i listen.

Revisjonen får opplyst i intervju at hovedregelen er at ordfører møter på generalforsamlinger når kommunestyret ikke har oppnevnt en egen representant til generalforsamling. I Eierskapsmelding 1 går det frem at:

[i] generalforsamlingen møter kommunen normalt med én representant. Dette kan være ordføreren, jf. kommunelovens § 9¹⁸. Dersom ordføreren selv ikke møter, kan kommunen være representert med en fullmektig. Kommunestyret kan før en

¹⁷ Revisjonen har ikke gjennomgått eller gjort en vurdering av selve eierstrategien for Helgelandskraft AS da denne ble vedtatt i sluttfasen av selskapskontrollen.

¹⁸ § 9, 3. ledd: «Ordfører (...) er rettslig representant for kommunen (...) og underskriver på dennes vegne i alle tilfelle hvor myndigheten ikke er tildelt andre».

generalforsamling avholdes, treffe vedtak som binder opp representantens stemmegiving på generalforsamling.

Gjengitt i tabellen under er informasjon fra representasjonsoversikten, i tillegg har vi lagt til informasjon som ble gitt til revisjonen i forbindelse med dokumentforespørsel (markert med kursiv skrift).

Selskap	Representant oppgitt i representasjons-oversikten?	Eierrepresentant / vararepresentant	Politisk behandlet?
ACDC AS	Nei	<i>(Varaordfører møter)</i>	Ikke dokumentert
DRIV KARRIERE AS	Ja	FS-medlem / KS-varamedlem	KST 95/15
HELGELAND INVEST AS	Ja	Ordfører / Varaordfører	KST 95/15
HELGELAND REISELIV AS	Ja	Ordfører / Varaordfører	KST 95/15
HELGELANDSBASE EIENDOM AS	Nei		Ikke dokumentert
HELGELANDSKRAFT AS ¹⁹	Ja	FS-medlem / KS-varamedlem	KST 95/15
KINOALLIANSEN AS	Nei – selskapet ble opprettet i 2016		Ikke dokumentert
KOMMUNEKRAFT AS	Ja	FS-varamedlem / KS-varamedlem	KST 95/15
KUNNSKAPSPARKEN HELGELAND AS	Ja	KS-varamedlem / KS-varamedlem	KST 95/15
MUSEUMSGÅRDEN AS	Ja	FS-medlem / FS-varamedlem	KST 95/15
NORDLAND TEATER AS	Ja	KS-varamedlem / KS-varamedlem	KST 95/15
RANA UTVIKLINGSSKAP AS	Ja	Ordfører / Varaordfører	KST 95/15
STAKOBYGGET AS	Nei	<i>(Rådmann)</i>	Ikke dokumentert
AARJELHSAEMIEN TEATERE AS	Nei		Ikke dokumentert
HELGELAND AVFALLSFOREDLING (HAF) IKS	Ja	Ordfører, varaordfører, to FS-medlemmer, to FS-varamedlemmer, to KS-varamedlemmer, og to privatpersoner <i>(Alle har personlig vara)</i>	KST 72/15

¹⁹ Selskapet har også bedriftsforsamling

Det går frem av intervju at kommunestyret ikke har oppnevnt egne generalforsamlingsrepresentanter til Helgelandsbase Eiendom AS, Aarjelhsaemien Teatere AS og Kinoalliansen AS. Kommunen har ikke fremskaffet fullmakt eller annen dokumentasjon på at rådmannen skal være generalforsamling for Stakobygget AS (se rapportens kapittel 6 for ytterligere data).

I Eierskapsmelding 1 går det frem at «[e]ier bør fremme sine interesser gjennom generalforsamling og representantskap». Videre går det frem at:

[p]olitiske avklaringer i forkant av møter i selskapene: De valgte representantene [eierrepresentanter²⁰] fra Rana skal ha anledning til å få en eventuell politisk avklaring i forkant av møter i selskapet. Det gjelder eierrelaterte saker generelt, og saker av uvanlig art eller stor betydning spesielt.

Det går frem av intervju at kommunen ikke har etablert en formell rutine for kommunikasjon med eierrepresentanten i forkant av generalforsamling. Det blir videre opplyst i intervjuet at det derfor kan stilles spørsmål ved om eierrepresentanten som møter har tilstrekkelig grunnlag for å ta stilling til sakene som skal behandles på generalforsamling / representantskapsmøte. Rådmannen presiserer i forbindelse med verifisering av rapporten at det er riktig at kommunen ikke har etablert en rutine for kommunikasjon med eierrepresentanter i forkant av generalforsamling, men understreker at det ikke dermed er sagt at det ikke er kommunikasjon – den er bare ikke formalisert.

I eierskapsmeldingen fra 2009 går det frem at kommunen i enkelte av aksjeselskapene og de interkommunale selskapene har praktisert å kalle inn til eiermøte. Der har ordfører og rådmannen fra hver deltaker-kommune i selskapet deltatt. Normalt har det vært styret som kaller inn til slike eiermøter i aksjeselskap, mens det har vært representantskapet som har invitert i interkommunale selskap. Det går videre frem av Eierskapsmelding 1 at eiermøtene ikke har formell beslutningsmyndighet, men brukes primært til å innhente styringssignaler fra eierne før saker av stor betydning skal behandles. Revisjonen får opplyst at ordfører og rådmannen har møtt på uformelle eiermøter i Helgelandskraft AS, og at eiermøter er foreslått formalisert i vedtatt eierstrategi for selskapet. Rådmannen er ikke kjent med hvorvidt det avholdes uformelle eiermøter i øvrige selskaper, og det foreligger ingen fast praksis i kommunen i forhold til dette eller oversikt over hvor det er gjennomført.

3.3.4 Opplæring

Det går ikke frem føringer om opplæring av folkevalgte og styremedlemmer i vedtatte saker i kommunestyret. Revisjonen får opplyst at kommunen, i forbindelse med den generelle folkevalgtopplæringen, gir opplæring i rolleforståelse. Dette omfatter både forholdet mellom politikk og administrasjon, og i forhold til ulike roller de folkevalgte har, som f.eks. som styrerepresentant. I folkevalgtopplæringen gis det også generell opplæring i habilitet og øvrige saksbehandlingsregler. Det blir ikke gitt annen opplæring til folkevalgte i eierskapsforvaltning enn det som blir tatt opp under folkevalgtopplæringen i starten av hver nye valgperiode. Revisjonen får videre opplyst at noen av selskapene har opplæring for sine nyvalgte styremedlemmer etter at de er valgt inn, og at denne opplæringen er særskilt tilrettelagt for det konkrete vervet. Kommunen har ikke oversikt over hvilke selskap som har gjennomført slik opplæring.

3.3.5 Styresammensetning og valg av styremedlemmer

Det går frem av Eierskapsmelding 1 at styresammensetning skal kjennetegnes av kompetanse, kapasitet og mangfold ut fra selskapets egenart. Videre presiseres det at det er viktig at styret velges med fokus på selskapets behov, vedkommendes kompetanse og styrets totale sammensetning. Det legges til at det i selskaper med politiske målsettinger bør vurderes konkret om styrets medlemmer bør ha nær tilknytning til kommunens politiske og administrative ledelse.

²⁰ Revisjonen får opplyst at det her henvises til eierrepresentanter, og ikke styrerepresentanter.

I tabellen under har revisjonen hentet ut informasjon fra «oversikt over politisk valgt representasjon for perioden 2015-2019». Tabellen viser for hvilke selskaper det går frem styrerepresentanter av oversikten, og ev. presisert hvor mange styrerepresentanter Rana kommune skal velge inn i de respektive selskapsstyrene.

Selskap	Styrerepresentant oppgitt i representasjons-oversikten?	Styrerepresentant(er) valgt av Rana kommune ²¹	Politisk behandlet?
MUSEUMSGÅRDEN AS (92 %)	Ja	To representanter og to vararepresentant	KST sak 95/15
NORDLAND TEATER AS (40 %)	Ja	To representanter og en vararepresentant	KST sak 95/15
MO I RANA HAVN KF	Ja	Fire politikerrepresentanter, to brukerrepresentanter	KST sak 95/15
STAKOBYGGET AS (100 %)	Nei	<i>(En styreleder og to styrerepresentanter)</i>	Nei
DRIV KARRIERE AS (55 %)	Nei	Ukjent	Nei
HELGELAND AVFALLSFOREDLING (HAF) IKS (48 %)	Nei	Ukjent	Nei
RANA UTVIKLINGSSSELKAP AS (41 %)	Nei	Ukjent	Nei
HELGELANDSKRAFT AS (27 %)	Nei	Ukjent	Nei
AARJELHSAEMIEN TEATERE AS (15 %)	Nei	Ukjent	Nei
ACDC AS (14 %)	Nei	Ukjent	Nei
HELGELAND REISELIV AS (11 %)	Nei	Ukjent	Nei
HELGELAND INVEST AS (9 %)	Nei	Ukjent	Nei
KUNNSKAPSPARKEN HELGLAND AS (7 %)	Nei	Ukjent	Nei
KINOALLIANSEN AS (4 %)	Nei – selskapet ble opprettet i 2016	Ukjent	Nei
HELGELANDSBASE EIENDOM AS (0,3 %)	Nei	Ukjent	Nei
KOMMUNEKRAFT AS (0,3 %)	Nei	Ukjent	Nei

Revisjonen får opplyst at kommunen ikke har utarbeidet en oversikt over styremedlemmer i øvrige aksjeselskap som kommunen har eierinteresser i, ut over de tre selskapene som fremgår av kommunens oversikt over valgte representanter. Det blir presisert i intervju at

²¹ Revisjonen ba kommunen sende en oversikt over alle styrerepresentanter(er) valgt av kommunen for alle selskap kommunen har eierdeler i. Kolonnen viser de styrerepresentantene revisjonen har blitt gjort kjent med.

kommunen i øvrige selskaper har en liten eierandel og/eller at selskapene har en valgkomité som på fritt grunnlag innstiller til generalforsamlingene på valg av styremedlemmer. I følge ordfører er det generalforsamlingene som velger valgkomité og som gir instruks om hvilke kompetanse som trengs i styret. Det er ikke etablert en fast praksis for hvem eierrepresentanten for Rana kommune skal fremme i generalforsamling som deltaker i selskapenes valgkomité. Ordfører deltar i valgkomité for noen selskaper (Helgelandskraft AS og Helgeland Avfallsforedling IKS) og rådmann er leder for valgkomité for Rana Utviklingsselskap AS. Kommunen har ikke utarbeidet en oversikt over hvilke selskaper som har valgkomité og hvem som ev. representerer Rana kommune i komiteene. Rådmannen informerer revisjonen at administrasjonen ikke har en direkte rolle i andre valgkomitéer enn for Rana Utviklingsselskap AS, og at valg av styrerepresentanter er utenfor rådmannens ansvarsområde²².

Hvem valgkomitéen i selskapet fremmer for styreverv til generalforsamlingen blir ikke politisk behandlet i Rana kommune. Som det går frem av tabellen over er det kun for tre selskaper kommunestyret i Rana er involvert i utnevning av styrerepresentanter. Rana kommune har ikke utarbeidet retningslinjer for arbeidet med utnevning av styrerepresentanter. I et av intervjuene får revisjonen opplyst at det i praksis til en viss grad er tilfeldig hvordan valg av styremedlemmer gjøres og hvem som blir valgt. Det blir også påpekt at det i hovedsak har vært politiske hensyn som blir tatt i forhold til hvem som skal sitte i styret. Det går frem av intervju at kommunen planlegger å utarbeide kriterier for valg av styremedlemmer og bruk av valgkomite i de selskaps-spesifikke eierstrategiene som utarbeides fremover. Rådmannen utdyper at kommunen legger opp til at KS sine anbefalinger skal legges til grunn, og at arbeidet med styreutnevnelser må profesjonaliseres.

3.3.6 Krav til styrene

Kommunen har ikke etablert en rutine eller praksis for å følge opp eller kontrollere at selskapene etterlever kravene i eierskapsmeldingen som gjelder selskapene. Følgende krav til selskapene kommunen har eierdeler i går frem av Eierskapsmelding 1:

1. Selskapet skal være bevisst sitt samfunnsansvar.
2. Eierne skal likebehandles.
 - a. Selskapet skal gi dekkende informasjon i god tid om saker som er til behandling, saksdokumentene bør være utførlig nok til at eierne kan ta stilling til alle saker som behandles.
 - b. I aksjeselskaper bør innkalling og saksdokumenter til generalforsamling sendes minst fire uker før generalforsamlingen.
 - c. For interkommunale selskaper skal innkalling og saksdokumenter til representantskapsmøte sendes minst fire uker før møtet skal holdes.
3. Styresammensetningen skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold ut fra selskapets egenart.
 - a. Det er viktig at styret velges med fokus på selskapets behov, vedkommendes kompetanse og styrets totale sammensetning.
 - b. I selskaper med politiske målsettinger bør det vurderes konkret om styrets medlemmer bør ha nær tilknytning til kommunens politiske og administrative ledelse.
4. Styret skal, overfor daglig leder, på uavhengig grunn ha en aktiv rolle med henhold til service, kontroll, strategi og ressursituasjon
5. Saksforberedelse til møter i eierorgan

²² Unntaket er for Stakobygget AS hvor rådmann utgjør generalforsamlingen, og dermed også velger styrerepresentanter.

- a. I alle selskaper stilles krav om at saksliste og saksdokumenter til representantskapet, generalforsamlingen eller andre eierorgan i selskapet skal sendes ut i god tid før møtet. Dokumentene sendes ordfører/valgte representanter og rådmannen

Kommunen stiller ikke krav til styremedlemmene om å registrere styrevervet sitt i styrevervregisteret til KS. I forbindelse med verifisering av rapporten får revisjonen opplyst at folkevalgte i kommunen er generelt oppfordret til å registrere seg i styrevervregisteret. I eierskapsmeldingen til kommunen, under «prinsipper for kommunen som eier» går det frem at eieren skal gi klare mål for selskapet og at styret er ansvarlig for realisering av målene. Prinsipp 4d fastsetter at «eier bør utforme styreinstruks som beskriver styrets mandat og sammensetning, styremøtenes forretningsorden og saker som skal styrebehandles». Rådmannen er ikke kjent med at Eierskapsmelding 1 har blitt formidlet til selskapene. Kommunen har ikke utarbeidet overordnede retningslinjer som stiller krav til selskapene, eller som gir føring til eierrepresentant om å stille krav til selskapene om egevaluering, styreopplæring, styreseminar, utarbeiding av årlig plan eller å sende en samlet redegjørelse for selskapets styring og ledelse i en årsrapport.

3.4 Vurdering

Eierskapsmelding- organisering, system og rutiner

Gjeldende eierskapsmelding for Rana kommune er fra 2009. Flere av punktene i eierskapsmeldingen er i samsvar med KS sin anbefaling, men meldingen blir ikke aktivt revidert og årlig lagt frem for kommunestyret slik KS anbefaler. Revisjonen mener derfor at dokumentet i for liten grad er et styrende dokument for kommunes eierskapsforvaltning, og flere av punktene blir heller ikke fulgt opp.

Manglende oppdatering av eierskapsmeldingen medfører etter revisjonens mening at kommunestyret og andre i for liten grad får en tilfredsstillende oversikt over eierskapene til kommunen og hvilke styrende prinsipper kommunen legger til grunn for kommunens eierskapsforvaltning. Dette medfører også at det i liten grad er gitt styringssignaler og tydelige retningslinjer for hvordan eierskapsforvaltningen skal gjennomføres i kommunen, og hvilke ansvar og oppgaver som ligger til dette området.

Revisjonen mener også det er uheldig at oversikter som blir presentert av kommunens eierskap ikke er fullstendige eller oppdaterte oversikter. Kommunestyret har vedtatt at det årlig skal utarbeides en status over kommunens eierinteresser, uten at dette vedtaket etter revisjonens vurdering har blitt fulgt opp. Revisjonen mener det ikke er tilstrekkelig at den mest oppdaterte oversikten over kommunens eierinteresser er fra notene i regnskapet for 2015. Dette er etter revisjonens vurdering ikke å regne som en tilstrekkelig oppdatert oversikt. Det kan også stilles spørsmål ved om den er tilstrekkelig tilgjengelig for interessenter da man må inn i notene i regnskapet for å finne den.

Revisjonen får opplyst at det i forbindelse med utarbeidelse av eierstrategier vil utarbeides en del føringer for oppfølging av selskapene, og at KS sine anbefalinger vil bli lagt til grunn. Revisjonen mener det i tillegg er viktig å etablere en overordnet eierskapsmelding som årlig blir oppdatert. Eierskapsmeldingen fra 2009 kan være et godt utgangspunkt, men må oppdateres i henhold til kommunens eierskap og føringene fra KS.

Eierstrategi

Revisjonen mener det er positivt at kommunen har startet å utarbeide konkrete eierskapsstrategier for utvalgte selskaper. Etter revisjonens vurdering er det hensiktsmessig at kommunen har hatt en risikobasert tilnærming til hvilke selskaper det er viktigst å starte med for å utarbeide eierstrategier. Revisjonen mener at en plan for utarbeidelse av enkeltvis eierstrategier og status for fremdrift bør fremgå av en årlig eierskapsmelding som nevnt over. Dette vil sikre tilstrekkelig forankring av arbeidet med eierstrategiene og sikre at arbeidet og fremdriften er i samsvar med de vedtak som er gjort i kommunestyret.

I Eierskapsmelding 1 fra 2009 går det frem at kommunestyret ønsker en årlig rapport der kommunens eierskap og eierstrategi drøftes samlet. Dette har vedtaket har ikke blitt fulgt opp. Som omtalt i forrige delkapittel har kommunen heller ikke etablert en overordnet og samlet eier- og partnerstrategi slik som kommunestyret har vedtatt.

Revisjonen vil også understreke at KS mener at det bør utarbeides en strategi for hvert selskap kommunen har eierskap i, men omfanget av strategiene kan variere avhengig av risiko- og vesentlighetsvurderinger. For noen selskap kan det også være aktuelt å samarbeide med andre eiere når det skal utarbeides en eierstrategi. Revisjonen mener at det bør gjøres en vurdering av om det skal etableres strategier (gjerne mindre omfattende) for de selskap kommunen ikke vurderer som de viktigste for å tydeliggjøre bakgrunnen for kommunens eierskap og hvilke forventninger kommunen har som eier til selskapet. KS anbefaler at eierskapsmeldingen med oversikt over alle selskapene også inneholder formålsdiskusjon og selskapsstrategi knyttet til de ulike selskapene (herunder styringsdokumentene).

Eiermøter og eierrepresentasjon

Hovedregelen i Rana kommune er at sentrale folkevalgte (ordfører eller varaordfører) er eierrepresentant for kommunen, hvilket samsvarer med KS sine anbefalinger. KS er opptatt av at det etableres forutsigbare kommunikasjonsformer mellom kommunestyret og eierorgan. Men det er ikke etablert en rutine for kommunikasjon med eierrepresentant i forkant av eiermøter, og kommunen har ikke etablert fast praksis med uformelle eiermøter, utenom for Helgelandskraft AS. Revisjonen mener at manglende rutiner for informasjonsutveksling i forkant av generalforsamling / representantskap kan føre til at eierrepresentant ikke er tilstrekkelig informert om viktige saker som kan være nødvendig å ta opp i eiermøter.

Revisjonen mener det er positivt at kommunen har utarbeidet en representasjonsoversikt over styre- og eierrepresentanter. Samtidig vil revisjonen påpeke at denne oversikten ikke er fullstendig og omfatter ikke representanter for alle selskap kommunen har eierskap i. Revisjonen mener at det ikke er tilfredsstillende at slike oversikter ikke er fullstendige og dette er ikke i samsvar med Rana kommune sin uttalte målsetting om høy grad av åpenhet knyttet til politisk representasjon.

Opplæring og styresammensetning

Etter revisjonens vurdering har ikke Rana kommune etablert en opplæring av folkevalgte, eierrepresentanter og styremedlemmer i tråd med anbefalingen fra KS. Revisjonen merker seg at kommunen gjennomfører opplæring i rolleforståelse, men mener at det ikke er tilfredsstillende at de folkevalgte ikke får mer spesifikk opplæring i eierskapsforvaltning slik som for eksempel innføring i selskapsorganisering og de styringsmuligheter kommunen har gjennom eierstyring. Manglende opplæring i eierstyring og eierskapsforvaltning reduserer folkevalgtes mulighet til å involvere seg i kommunens eierskapsforvaltning. Revisjonen vil her vise til KS som anbefaler at kommunen gjennomfører obligatoriske kurs eller eierskapsseminarer.

Videre er det etter revisjonens vurdering uheldig at ikke kommunen har etablert føringer for opplæring av styremedlemmer valgt av Rana kommune da det er eiers ansvar å sørge for at styrets kompetanse samlet sett er tilstrekkelig. Dette må ses i sammenheng med valg av styremedlemmer.

Det er ikke utarbeidet en fullstendig oversikt over hvilke styremedlemmer som blir valgt av Rana kommune og revisjonen har ikke gjort en vurdering av kompetansen til de enkelte styremedlemmene som er valgt av Rana kommune per i dag. Men etter revisjonens vurdering er dagens praksis knyttet til valg av styremedlemmer i Rana kommune ikke i samsvar med anbefalingen fra KS om profesjonalisering av valg av styremedlemmer. Valg av styremedlemmer og hvilke vurderinger som blir lagt til grunn er ikke formalisert eller

grunnlagt. Det går tydelig frem av Eierskapsmelding 1 at styresammensetning skal skje på bakgrunn av kompetanse, kapasitet og mangfold basert på selskapets egenart, men det er ikke etablert en retningslinje som tydeliggjør hvem som skal være involvert i arbeidet eller hvordan vurderinger skal formaliseres og dokumenteres. Revisjonen mener det derfor ikke er mulig å vurdere hvilke kriterier som er lagt til grunn for valg av styremedlemmer per i dag.

Det er positivt at det i flere av selskapene benyttes valgkomité, og at kommunen vil fastsette bruk av valgkomité og kriterier for valg av styremedlemmer i de selskapsespesifikke eierstrategiene som kommunen arbeider med. Revisjonen vil samtidig påpeke at kommunen med fordel bør utarbeide noen overordnede prosedyrer for valg av styrerepresentanter, og at disse kan gå frem av eierskapsmeldingen til kommunen.

Revisjonen vil også påpeke at føringene for valg av styremedlemmene i eierskapsmeldingen fremgår under «krav til selskapene». Revisjonen vil understreke at det ikke er selskapene som velger styret, men eierne, og disse føringene kan dermed med fordel knyttes til kommunen sin eierskapsforvaltning og ikke som krav til selskapet.

Krav til styrene og oppfølging av selskapene

Føringene i Eierskapsmelding 1 er ikke i samsvar med KS sine anbefalinger for krav til selskapene. KS anbefaler blant annet at folkevalgte og styremedlemmer registrerer styrevervet sitt i styrevervregisteret, noe som ikke er inkludert i eierskapsmeldingen. Videre stiller ikke eierskapsmeldingen krav til fastsetting av instruks for daglig leder, årlig egenevaluering, vurdering av behov for styreopplæring, gjennomføring av styreseminar, fastsetting av årlig plan for styret eller redegjørelse for selskapets styring og ledelse i en årsrapport. Det stilles krav i Eierskapsmelding 1 om at eier skal utarbeide styreinstruks, men dette er ikke fulgt opp. Revisjonen vil også påpeke at det etter aksjeloven er styret som utarbeider styreinstruks, og ikke eier.

Det er positivt at det stilles krav om at selskapet skal være bevisst sitt samfunnsansvar, men det blir ikke tydeliggjort at styrene bør etablere rutiner for habilitetsvurderinger ifm. styresaker og utarbeide etiske retningslinjer som jevnlig blir revidert. Revisjonen mener derfor at kommunen som eier bør tydeliggjøre hvilke forventninger de har til selskapene for å sikre tilfredsstillende eierskapsforvaltning og selskapsledelse, i tråd med KS sine anbefalinger.

Da Eierskapsmelding 1 fra 2009 ikke er oppdatert og heller ikke rutinemessig blir formidlet til selskapene, er det ikke lagt til rette for at selskapene er kjent med kommunen sine føringene. Kommunen har heller ikke etablert rutiner for, eller gjennomført, en systematisk oppfølging av selskapene. Revisjonen merker seg at det er i ferd med å bli utarbeidet eierskapsstrategier for enkelte selskap hvor det skal komme tydeligere føringene for de enkelte selskapene. Revisjonen vil presisere at det er viktig at det etableres tydelige rutiner for hvordan eventuelle føringene skal følges opp av kommunen. Samtidig mener revisjonen at kommunen bør vurdere om det skal stilles noen generelle og overordnede krav som omfatter alle selskapene og ikke bare de det utarbeides en egen eierstrategi for.

Bakgrunnsinformasjon om Stakobygget AS

4. Om Stakobygget AS

4.1 Organisering

I 1982 inngikk Rana kommune og KLP avtale om bygging av Stakobygget og etablering av Stakobygget AS. Selskapet ble stiftet i 1982 og bygget ble tatt i bruk i 1986. KLP bidro som investor og tegnet 51 aksjer á kr 100, mens Rana kommune tegnet 49 aksjer á kr 100. Aksjekapitalen i selskapet er kr 100.000.

Stakobygget var et arbeidsnavn som ble brukt fordi planen var å samle statlige og kommunale etater i *bygget*. Politiet er den eneste statlige etaten som har vært lokalisert i bygget, og politiet flyttet ut i 2007.

Rana kommune har alltid være den eneste leietakeren til selskapet Stakobygget AS. Det var kontraktsfestet fra januar 1987 at Rana kommune stod fritt til å fremleie deler av, eller hele, bygget. I 2001 førte endringer i forsikringslovgivningen til at KLP ønsket at kommunen overtok KLPs aksjer i Stakobygget AS. Kommunen vedtok i 2001 (sak 16/01) å overta KLPs aksjer. 1. januar 2001 overtok Rana kommune KLPs aksjer for kr. 2.235.037 og ble eeneier av selskapet.

Foretaket har et styre på tre personer, men ingen registrerte ansatte i Brønnøysundregisteret. Stillingen som daglig leder i Stakobygget AS har vært lagt til stillingen som byggdriftssjef i Rana kommune. I denne rapporten vil vedkommende som innehar stillingen byggdriftssjef i Rana kommune, og som derfor også er daglig leder i Stakobygget AS, bli omtalt som daglig leder / byggdriftssjef.

4.2 Drift og formål

Stakobygget AS sitt formål i henhold til gjeldende vedtekter på revisjonstidspunktet er «[b]ygging og drift, samt utleie til selvkost av administrasjonsbygg til Rana kommune og virksomhet som står i forbindelse med dette». I styremøte 20. februar 2017 vedtok styret en ny formålsparagraf som skal behandles på generalforsamling i juni 2017: «Selskapets formål er bygging, drift og utleie av bygningsmassen Campus Helgeland». Nytt formål er ikke gjeldende før det er vedtatt av generalforsamling.

I 2011 vedtok kommunestyret i Rana å igangsette et forprosjekt for etablering av «Helgeland kunnskapssenter» (senere kalt Campus Helgeland) i Stakobygget. Deretter ble det vedtatt å gjennomføre om- og utbyggingen av Stakobygget for å etablere kunnskapssenteret. Bygget (Campus Helgeland) utgjør brutto totalt 13.017 kvm fordelt på to fløyer i fire etasjer, og netto 10.588 kvm inkludert andel av byggets fellesareal og tekniske rom. Rana kommune var byggherre og ledet prosjektet med utbyggingen, mens prosjektet ble oppført av Stakobygget AS. I august 2013 ble det nye bygget (Campus Helgeland) åpnet.

Stakobygget AS eier bygget som historisk har blitt omtalt som *Stakobygget*, men som i dag i hovedsak blir omtalt som *Campus Helgeland*. I denne rapporten vil *bygget* bli referert til som Campus Helgeland og *selskapet* som Stakobygget AS.

Stakobygget AS leier ut hele Campus Helgeland til Rana kommune. Rana kommune fremleier store deler av Campus Helgeland (omtrent 8.000 kvm av 13.017 kvm), i hovedsak til offentlige aktører, men også til private aktører. Det er noen mindre lokaler som står

tomme i påvente av utleie. Fra og med 1. termin 2004 ble selskapet frivillig registrert som utleier av bygg i merverdiavgiftsregisterert.

4.3 Økonomien til Stakobygget AS

Selskapet har negativ egenkapital grunnet underskudd på driften i 2012 og 2013. I 2012 ble det foretatt en stor investering i fast eiendom ved ombyggingen av Campus Helgeland, og det ble samme året foretatt en relativt stor nedskrivning av varige driftsmidler og immaterielle eiendeler, som forklarer underskuddet dette året.

Årsregnskapet for de siste tre årene går frem av tabellen under (avrundede tall).

	2015	2014	2013
Annen driftsinntekt	18 650 000	18 650 000	6 225 000
Total driftsinntekt	18 650 000	18 650 000	6 225 000
Lønnskostnader	93 000	23 000	24 000
Avskrivninger	9 566 000	9 427 000	3 561 000
Annen driftskostnad	872 000	702 000	637 000
Total driftskostnad	10 531 000	10 152 000	4 222 000
Driftsresultat	8 119 000	8 498 000	2 003 000
Annen renteinntekt	96 000	164 000	859 000
Annen finansinntekt	0	5 000	0
Annen rentekostnad	8 300 000	8 620 000	3 044 000
Årsresultat før / etter skatt	-85 000	47 000	-182 000
Opptjent egenkapital	-9 330 000	-9 245 000	-9 292 000

Stakobygget AS tok opp langsiktig lån i 2012 som førte til at gjelden til selskapet økte fra oppunder kr. 24 millioner i 2011 til oppunder kr. 265 millioner i 2012. Samtidig økte eiendelene til selskapet fra kr. 41,5 millioner i 2011 til oppunder kr. 256 millioner i 2012.

4.4 Bokettersyn fra Skatt nord

I perioden 7. april 2014 til 10. september 2014 avholdt Skatt nord et bokettersyn av Stakobygget AS. Kontrollperioden var 2010–2013 og den ble avholdt med hjemmel i ligningsloven, merverdiavgiftsloven, folketrygdloven og skattebetalingsloven. Stakobygget AS fikk 13. oktober 2014 tilsendt varsel (skattebrev) om endring av merverdiavgift og ligning. Bokettersynet konkluderte blant annet med at husleien som Rana kommune har betalt til selskapet er under normal markedspris.

Skattekontoret har beregnet en skjønnsmessig markedspris på leien, og dette gir en økt leieinntekt med kr 912.188 inkl. merverdiavgift. Økning i avgiftspliktig husleie utgjør kr. 446.973. Herav utgjør utgående merverdiavgift kr. 89.394.

Det går frem av rettsreglene i skattebrevet at avgiftsmyndighetene kan fastsette beregningsgrunnlaget for utgående mva og beløp for inngående mva ved skjønn når mottatt omsetningsoppgave er uriktig/ufullstendig. Det skal beregnes mva ved omsetning av varer og tjenester, og beregningsgrunnlaget for mva er da vederlaget. Det går frem av brevet:

Består det et interessefellesskap mellom leverandør og mottaker av varer og tjenester, og dette interessefellesskapet må antas å kunne føre til en annen fastsettelse av vederlaget enn om det ikke hadde foreligget, kan beregningsgrunnlaget ikke settes lavere enn den alminnelige omsetningsverdien.

Videre går det fram at «[d]et skal foretas fastsettelse ved skjønn hvis skattyters formue eller inntekt er redusert på grunn av direkte eller indirekte interessefellesskap med en annen person, selskap eller innretning». Angående skjønnsfastsettelse av leieinntekter presiseres det følgende:

Stakobygget AS har fakturert husleie til selvkostprinsippet. Dette innebærer at husleien er fastsatt til et beløp som svarer til summen av kapitalutgifter og driftsutgifter. Årsaken til at selskapet ikke har brukt normal markedsleie mener skattekontoret er at det foreligger et interessefellesskap mellom Stakobygget AS og Rana kommune. (...). Den beregnede markedsleie overstiger betalt leie med kr 912.188²³.

I tillegg varslet Skatt nord i brevet av 13. oktober 2014 at de vurderte å ilegge tilleggsavgift og presiserer at eventuell bruk av tilleggsavgift og størrelsen på denne vil bli tatt stilling til etter Skatt nord mottar Stakobygget AS sine kommentarer.

På slutten av skattebrevet kommer det frem andre merknader som selskapet blir bedt om å påse at er dokumentert i regnskapet, blant annet at: «[s]elskapet må fra og med inntektsåret 2014 fakturere husleien til Rana kommune i overensstemmelse med armlengdeprinsippet, jf. skatteloven § 13-1 og merverdiavgiftsloven § 4-4», og at «det er ved kontrolltiltak avdekket at ikke all inntekt for 2013 er oppgitt til beskatning. Etter skattekontorets syn har skattyter ved å oppgi for lave leieinntekter gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger».

Stakobygget AS, ved regnskapsrevisor²⁴, sendte 1. desember 2014 tilsvaret til varsel om endring av merverdiavgift og ligning. På punktet om skjønnsfastsettelse av leieinntekter ved interessefellesskap går det i tilsvaret frem at Stakobygget AS ikke er enig i Skatt nordts beregning av leiepris. Skatt nord fastsatte markedsleie basert på gjennomsnittlig leiepris for Rana kommunes fremleie. Selskapet har gjort en gjennomgang av Rana kommunes andre leieforhold («med helt eksterne parter») og viser til at gjennomsnittlig fremleiepris som Skatt nord har lagt til grunn ikke gir uttrykk for markedsleie i kommunen. «Oversikten over leieforhold viser at markedsleie ligger betydelig under det nivået skattekontoret har fastsatt som markedspris». Stakobygget AS fakturerte Rana kommune ca. kr. 1560 per m² for 2013, noe som ifølge Stakobygget AS ligger litt over det kommunen betaler per m² for de fleste av kommunens andre leieobjekter. «Kostpris må derfor anses å være uttrykk for markedsleie i området det her er snakk om». Skatt nord la til grunn en markedsleie på kr. 1788 per m² per år.

Videre henfører Stakobygget AS at utleie av hele bygget til kommunen utgjør en vesentlig forenkling, og at det er vanlig å gi litt rabatt i leieprisen i slike tilfeller. Og at dette kan tilsi at leien fra selskapet til Rana kommune egentlig ligger noe høyere enn markedsleie i området. Selskapet konkluderer sitt tilsvaret til Skatt nord på dette punktet med at: «[e]tter dette er vi av den oppfatning at den leiepris som Stakobygget AS fakturerer Rana kommune, ikke kan anses å være under markedsleie. På denne bakgrunn ber vi om at den varslede endring for ligningen og merverdiavgift frafalles». Videre mener selskapet at det ikke kan eller bør ilegges tilleggsavgift.

Skatt nord sendte 13. februar 2015 spørsmål til selskapets tilsvaret, og disse ble besvart av selskapet 9. mars 2015. I brevet fra Skatt nord i februar 2015 går det blant annet frem at:

Skattekontoret er innforstått med at Rana kommune leier andre bygg hvor det betales en leie pr. m² som er lavere enn det vi har beregnet som markedsleie for Campus Helgeland. (...). Vi mener imidlertid at dette ikke kan tillegges særlig vekt, siden det er markedsleien for det konkrete bygget Campus Helgeland som skal vurderes. (...). Disse

²³ Beløpet gjelder for ligningsåret 2013.

²⁴ PWC er regnskapsrevisor for Stakobygget AS.

fremleieforholdene viser hva andre uavhengige leietakere har vært villig til å betale for de aktuelle arealene, og et gjennomsnitt av disse leievederlagene er etter vårt syn det nærmeste en kommer en markedspris for leie av arealer i Campus Helgeland». (...). Skattekontoret er ikke fremmet for at [rabatt i leieprisen] kan være vanlig (...), og dette er noe som selskapet og kommunen må vurdere i forhold til en ny leiekontrakt hvor husleien er fastsatt slik den ville vært avtalt mellom uavhengige parter.

I tilsvaret fra selskapet til Skatt nord, av mars 2015, går det blant annet frem at:

[Stakobygget AS] er ikke enige i at en uten videre kan beregne markedsleie for Rana kommune ut fra hva andre leietakere har vært villige til å betale for arealer i Campus Helgeland. Det er fremleietakere som betaler for arealer som er spesialtilpasset etter deres behov og bruk. Dette forhold taler mot at det vederlag andre leietakere har vært villig til å betale gir uttrykk for markedsleie for arealer i Campus Helgeland som ikke er spesialtilpasset. Det vil nødvendigvis være dyrere å leie spesialtilpassede lokaler som ikke uten videre kan leies ut til andre leietakere.

I tillegg fremholder selskapet Skatt nord ikke i stor nok grad tillegger vekt på fordelene for selskapet ved at kommunen leier hele bygget, inkludert ukurante areal, og at det ikke er urimelig at fremleier har et lite overskudd på husleien for å dekke administrasjonen av fremleie.

I juni 2015 mottok Stakobygget endelig vedtak fra Skatt nord. Skatt nord konkluderte med at husleien som Rana kommune har betalt er under normal markedspris. Det går frem av vedtaket at:

[s]kattekontoret kan ikke se at det er andre årsaker enn dette interessefellesskapet [at kommunen eier selskapet] som er årsaken til at Rana kommune får leie Campus Helgeland til selvkost. Det er vanskelig for skattekontoret å se for seg at en annen utleier utenfor interessefellesskapet ville ha funnet det forretningsmessig fornuftig og økonomisk forsvarlig å sette i gang et så omfattende byggeprosjekt som Campus Helgeland uten en leieavtale som ville sikret et overskudd i hvert fall over noe tid. (...). Selvkostprinsippet innebærer at en i utgangspunktet skattepliktig inntekt fra utleievirksomheten blir overført fra Stakobygget AS til Rana kommune. Kommunen er i motsetning til selskapet ikke skattepliktig for denne typen inntekter.

Når kommunen ikke betaler normal markedsleie for bygget, dvs. med et fortjenestepåslag, mener skattekontoret at selskapets beregningsgrunnlag for merverdiavgift er redusert på grunn av interessefellesskapet med kommunen, og skattekontoret kan derfor fastsette beregningsgrunnlaget for merverdiavgift ved skjønn. (...).

Skattekontoret er uenig i at den husleien som Rana kommune betaler til Stakobygget AS bygger på markedspris. Størrelsen på husleien beregnes for et år av gangen med utgangspunkt i selskapets kostnader for det aktuelle året, og husleien vil derfor kunne variere fra år til år, uavhengig av endringer i markedsleie. Skattekontoret mener uansett at en markedsleie i et tilfelle som dette alltid vil måtte inneholde et påslag til dekning av bl.a. fortjeneste. (...).

Når selskapet hevde at det er naturlig at fremleietaker fakturerer en noe høyere leie enn det de selv betaler til utleier, vil skattekontoret påpeke at det samme argumentet også må gjelde for utleier slik at utleie til selvkost ikke gir uttrykk for markedsleie.

Skatt nord valgte å nedjustere den beregnede markedsleien, i det konkrete skjønnet for 2013, fra kr. 7.137.188 til kr. 6.780.329. Dermed er differansen mellom markedsleie og fakturert leie redusert fra kr. 912.188 til kr. 555.329. I tillegg ila Skatt nord selskapet tilleggsavgift.

Selskapet sendte 28. august 2015 en klage over Skatt nord's vedtak som gjaldt illeggelse av tilleggsavgift. Øvrige deler av vedtaket ble ikke påklagd. 17. februar 2016 fikk selskapet tilbagemelding om at klagen ikke fikk medhold i klagenemnda.

Rana kommune og Stakobygget AS

5. Føringer for Stakobygget AS

5.1 Problemstilling

I dette kapitlet vil vi svare på følgende hovedproblemstillinger:

- *I hvilken grad har kommunen som eier etablert strategi, mål og føringer for Stakobygget AS?*
- *I hvilke grad blir krav og retningslinjer som eieren stiller til selskapet etterlevd av Stakobygget AS?*

5.2 Kontrollkriterier

For alle aksjeselskap skal det utarbeides vedtekter av eierne. I følge KS bør vedtektene jevnlig revideres for å vurdere om det er behov for endringer. I tillegg går det frem at: «[f]or å underbygge vedtektene (...) og regulere styringen kan det være hensiktsmessig å utarbeide andre styringsdokumenter». Det er først og fremst eierne (de folkevalgte) som har behov for slike andre styringsdokumenter. De kan sikre bevisst eierstyring, men det er ikke lovfestet at man må ha andre styringsdokument enn vedtekter.

Slike andre styringsdokumenter tar gjerne form som selskaps-spesifikke eierstrategier. Dette er kommunale dokument som skal vise til hvilke mål og strategi som skal ligge til grunn for kommunens utøving av sitt eierskap ovenfor det enkelte selskap.²⁵ I følge KS bør kommunen ha en åpen og klart uttrykt eierstrategi for sitt eierskap i ulike selskaper. Eierstrategiene skal sette en ytre ramme for selskapets styre og administrasjon sitt arbeid med å lage virksomhets- og forretningsstrategi innenfor eiernes rammer. Det er viktig at selskapene har betydelig spillerom innenfor rammene av eierstrategien.

I «undersøkelse om utbyggingen av Stakobygget» fra mai 2014 forutsetter revisor at kommunen gjør anstrengelser for å avklare to punkter, hvorav ett av dem var: «[e]ierstyring av Stakobygget AS, herunder utvikling av eierstrategi, oppfølging av organisatoriske forhold, samt kritisk gjennomgang av egenkapitalsituasjonen»

5.3 Datagrunnlag

5.3.1 Strategisk valg av eierform

Indre Helgeland kommunerevisjon gjennomførte i 2007 en selskapskontroll av Stakobygget AS. Der går det frem at finansieringsmuligheten var årsaken til at kommunen i 1982 valgte eierformen aksjeselskap, i stedet for å føre opp et kommunalt eid bygg. Styreleder i Stakobygget AS legger til at gjeldsgrad og spredning av risiko også var blant årsakene for at kommunen etablerte selskapet i stedet for å eie bygget direkte.

Med ujevne mellomrom har det blitt diskutert om kommunen skal kjøpe bygget av Stakobygget AS og legge ned selskapet. I kommunestyresaken fra 2001 der kommunestyret vedtar å overta KLPs aksjer, går det frem at:

[d]ersom kommunen overtar aksjene bør det vurderes om aksjeselskapet bør oppløses. Om dette er lønnsomt eller ikke vet vi ikke, men jeg foreslår at rådmannen får fullmakt

²⁵ NIBR-rapport 2015:1, Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap, Norsk institutt for by- og regionforskning

til å vurdere dette og dersom dette er lønnsomt for kommunen foreslås at rådmann får fullmakt til å oppløse aksjeselskapet.

Det går frem av vedtaket at rådmannen ikke fikk slik fullmakt av kommunestyret i 2001.

Styret i Stakobygget AS ba i 2005 kommunen vurdere å innlemme bygget i kommunens øvrige bygningsmasse og oppløse selskapet. Det går frem av den omtalte selskapskontroll fra 2007 at rådmannen fikk fullmakt til å ta stilling til spørsmålet. Rådmannen konkluderte at størrelsen på dokumentavgiften ved kjøp av bygget, sammenlignet med driftskostnadene i selskapet, ikke forsvarte å kjøpe bygget og løse opp selskapet. Revisjonen får opplyst i intervju at dette har vært begrunnelsen på hvorfor selskapet fortsatt eksisterer og eier bygget.

Da *mulig* lokalisering av «Helgeland kunnskapssenter» i Stakobygget ble behandlet av kommunestyret i desember 2009, vedtok også kommunestyret at «når høgskolene og andre leietakere er kommet på plass [etter ombyggingen av Stakobygget til Campus Helgeland], vil kommunen vurdere sitt framtidige eierskap i kunnskapssenteret».

I forbindelse med utbyggingen for å etablere «Helgeland kunnskapssenter» i 2011-2013, hadde bygget en vesentlig redusert verdi underveis i byggeprosessen. På dette tidspunktet ville dokumentavgiften vært vesentlig lavere enn både før og etter byggeprosessen. Styreleder av Stakobygget AS kjenner ikke til at kommunen på det tidspunktet gjorde en vurdering av å kjøpe bygget fra Stakobygget AS. I følge styreleder var det et ønske om å fullføre ombyggingen hurtig da det først var bestemt at «Kunnskapssenter Helgeland» skulle etableres i Stakobygget. Av den grunn ble det ikke gjort en drøfting om hvordan prosjektet kunne organiseres, herunder både ombyggingen, og driften av bygget, samt eierskap av bygget.

I forbindelse med budsjettforelegg for Rana kommunes årsbudsjett for 2017 blir spørsmålet knyttet til eierform av Campus Helgeland tatt opp igjen. Det går frem av side 351 i forelegget at «[s]alg av Campus Helgeland kan vurderes for å frigi kapital, enten gjennom salg av bygget eller salg av aksjene i selskapet. Dette betinger innfrielse av lån på kr. 246,4 millioner og kompensasjon for tapte leieinntekter. En slik sak må utredes». Så vidt revisjonen kjenner til har ikke dette alternativet blitt videre utredet på tidspunktet for denne selskapskontrollen.

Revisjonen får opplyst at det ikke har blitt vurdert eller vært et tema å legge om organiseringen av utleievirksomheten slik at Stakobygget AS leier ut lokaler direkte til eksterne aktører, i stedet for at utleievirksomheten blir gjennomført via kommunen og byggdriftsavdelingen som fremleie.

5.3.2 Strategi, mål og føringer for Stakobygget AS

Vedtekter

Stakobygget AS sitt formål på revisjonstidspunktet er «[b]ygging og drift, samt utleie til selvkost av administrasjonsbygg til Rana kommune og virksomhet som står i forbindelse med dette». Formålet er nedfelt i selskapets vedtekter som sist ble oppdatert i generalforsamling i 2009. Det går videre frem av vedtektene at selskapet ikke deler ut utbytte.

Revisjonen får opplyst i intervju at selskapet ikke lenger leier ut bygget til selvkost som et resultat av bokettersynet fra Skatt nord. En av konklusjonene i Skatt nords vedtak var at «selskapet må fra og med inntektsåret 2014 fakturere husleien til Rana kommune i overensstemmelse med armlengdeprinsippet, jf. skatteloven § 13-1 og merverdiavgiftsloven § 4-4».

Som følge av bokettersynet ble det på generalforsamling i 2016 vedtatt at styret skal se på formålet i vedtektene og vurdere om selskapet skal gå bort fra selvkost-formuleringen. Styret vedtok i juni 2016 at «regnskapsfører tar saken opp med revisor og kontakter

styremedlem [navn] for videre arbeid med saken». I styremøte 20. februar 2017²⁶ fikk styret et forslag til revidert formålsparagraf til behandling: «selskapets formål er bygging, drift og utleie av bygningsmassen Campus Helgeland». Styret vedtok det forelagte forslaget til ny formålsparagraf, samt at forslaget skal legges frem for ordinær generalforsamling i juni 2017.

Leiekontrakt

På tidspunktet av selskapskontrollen hadde Stakobygget AS og Rana kommune en leiekontrakt fra januar 1987. Innholdet i leieavtalen var på revisjonstidspunktene ikke gjort kjent for daglig leder og var ikke arkivert slik at den var lett tilgjengelig for oversendelse til revisjonen. Avtalen slår fast at Rana kommune leier bygget i sin helhet, med rett til å fremleie. Leieforholdet er gjensidig bindende i 20 år fra innflytting, og kommunen har rett til å kreve avtalen fornyet for ytterligere 2 x 10 år. Etter 40 år (januar 2027) løper leieforholdet med 1 års gjensidig oppsigelsesfrist. Den kontraktsfestede årlige husleien som Rana kommune skal betale til Stakobygget AS skal «fastsettes til et beløp som svarer til summen av kapitalutgiftene (renter + avskrivning) og driftsomkostningene (utgifter til administrasjon og forretningsførsel, vedlikehold, renhold og rydding, vaktmester og andre løpende utgifter».

Det går frem av styremøtereferater at det tidligere har vært arbeidet med å revidere leiekontrakten. Av styremøtereferat 2. desember 2013 (avholdt noen måneder etter at Campus Helgeland ble åpnet) går det frem at «daglig leder orienterte om arbeidet med å revidere leiekontrakten mellom selskapet og Rana kommune, som er i slutfasen». Videre går det frem av styremøtereferat fra 6. juni 2016, sak 4/2016, at gjeldende leiekontrakt fortsatt i 2016 var fra tiden før ombyggingen. Det ble vedtatt i styremøtet at kommunen kontaktes med sikte på å få utarbeidet ny revidert leiekontrakt mellom selskapet og kommunen. Det går frem av intervju at det har vært usikkerhet i selskapet knyttet til at formalitetene ikke har vært i orden, herunder både vedtekter og utdatert leiekontrakt med kommunen.

I styremøte 20. februar 2017 ble et forslag til ny leiekontrakt mellom Stakobygget AS og Rana kommune gjennomgått og vedtatt. Revisjonen fikk denne kontrakten tilsendt 26. april 2017, samme dag som den ble signert av styreleder og teknisk sjef i kommunen²⁷. I ny leiekontrakt går det fortsatt frem at kommunen leier Campus Helgeland i sin helhet, og har rett til å fremleie. Det presiseres i kontrakten at leietaker besørger og bekoster alt av eiendommens drift, og leietaker sørger for og bekoster alt av innvendig bygningsmessig vedlikehold og bygningens faste tekniske anlegg samt fellesarealer/uteområdene. Ytre bygningsmessig vedlikehold besørges av utleier / byggets eier. I vedlegg b til kontrakten er det tydeliggjort ansvarsfordelingen mellom leier og utleier for drifts- og vedlikeholdsutgifter, i henhold til standard leiekontrakt.

Strategi

I juni 2008 vedtok kommunestyret i sak 41/08 at det skulle utarbeides en eierstrategi for Stakobygget AS hvor også rapportering og delegering skulle innarbeides. Behovet for en eierstrategi ble også påpekt av revisor etter gjennomgangen av utbyggingen av Stakobygget/Campus Helgeland i mai 2014. Per mars 2017 har ikke kommunen utarbeidet eierstrategi for Stakobygget AS. Som det gikk frem av delkapittel 3.3.2 vil ikke utarbeiding av eierstrategi for Stakobygget AS bli prioritert de førstkommende årene. Rådmannen opplyser revisjonen om at det vil være naturlig å evaluere alternative organiseringer av selskapet, sammensetning av styret og generalforsamling i forbindelse med utarbeiding av

²⁶ Revisjonen har mottatt styremøteprotokoll, men tar forbehold om at endringer kan oppstå da protokoll ikke var godkjent av styret på tidspunktet av selskapskontrollen.

²⁷ Det går frem av leiekontrakten at «denne leieavtalen løper fast i 20 år fra innflyttingsdato august 2013».

eierstrategi for selskapet. Stakobygget AS eller administrasjonen i kommunen har per mars 2017 ikke gjort vurderinger av disse forholdene.

Revisjonen får opplyst at kommunens formål med å etablere Campus Helgeland²⁸, har vært å legge til rette lokaler for forskning og undervisning. Det går frem av saksfremlegg til kommunestyret fra 2009 at valg av løsning med kunnskapscenter i Stakobygget er «begrunnet i vedtatte mål om å styrke Mo sentrum og høgskolens ønske om kommunal tilrettelegging i et sentralt beliggende bygg».

I sak 25/11 går det frem at kunnskapscenteret er betraktet å være blant de største og mest sentrale vekstfaktorene i regionen, og at «[d]ette er bakgrunnen for kommunens sterke engasjement for å tilrettelegge for høgskolene i fylket – nå universitet og høgskolene». Videre går det frem at «[e]tter kommunestyrets vedtak 15. desember 2009 har målsettingen vært å etablere et attraktivt bygg med et attraktivt innhold og miljø rettet mot kompetanse og utvikling». Videre går det frem av sak 25/11 (da kommunestyret vedtok realisering av «Helgeland kunnskapscenter» i Stakobygget) at bygget i forprosjektet var tilrettelagt for Universitetet i Nordland, universitetsbiblioteket, kommunalt bibliotek, fylkesbiblioteket, Kunnskapsparken Helgeland, Rana voksenopplæring (RAVO), og fylkeskommunens karrieresenter, i tillegg til kommunens IKT-avdeling, tekniske rom og kommunale kontorer.

Det går frem av styremøtereferrat 16. desember 2015, sak 5/15 Utvikling Campus Helgeland, at styret diskuterte mulige fremtidige scenarier for utviklingen av Campus Helgeland. Det ble vedtatt at styret avventer behandlingen av fremtidig strategi og utvikling fordi eier og leietaker Rana kommune bør si noe om saken.

Andre føringer

Revisjonen får opplyst gjennom intervju at styret i Stakobygget AS i liten grad opplever å få føringer fra Rana kommune som eier. Styreleder opplever heller ikke behov for flere føringer da det i hovedsak er stabile forhold i Stakobygget AS. I Rana kommunes eierskapsmelding fra 2009 går det frem krav rettet mot selskapet, jf. delkapittel 3.3.6. Styreleder kjenner i liten grad til innholdet i kommunens Eierskapsmelding 1. Kommunen har ikke distribuert Eierskapsmelding 1 til selskapet, eller fulgt opp, at føringene i Eierskapsmelding 1 etterleves.

5.4 Vurdering

På revisjonstidspunktet var vedtektene og leiekontrakten utdaterte, og skisserte føringer ble ikke etterlevd, verken av kommunen eller selskapet. Bokettersynet slo fast at selskapet og kommunen fra og med regnskapsåret 2014 måtte gå bort fra selvkostprinsippet ved utregning av husleien. Dette punktet i formålsparagrafen i vedtektene har vært utdatert i en lengre periode. Leiekontrakten mellom selskapet og kommunen har også vært utdatert. Revisjonen merker seg at ny kontrakt nylig er signert, og at ny formålsparagraf i vedtektene skal behandles i generalforsamling i juni 2017. Revisjonen mener at det er uheldig at styrende dokumenter ikke har blitt oppdatert på et tidligere tidspunkt.

Kommunen har ikke etablert en selskaps-spesifikk eierstrategi for Stakobygget AS til tross for at dette ble vedtatt av kommunestyret i juni 2008 (etter behandling av selskapskontroll av Stakobygget AS). Behovet for en eierstrategi ble også påpekt av revisor etter gjennomgangen av utbyggingen av Stakobygget / Campus Helgeland i mai 2014. Manglende eierstrategi er heller ikke i samsvar med KS sine anbefalinger om å utarbeide eierstrategier for selskapene kommunen har eierinteresser i. Revisjonen mener at selskapet utfører en viktig oppgave for kommunen og det er da særlig viktig at det utarbeides et tydelig og oppdatert styringsgrunnlag gjennom vedtekter, kontrakter og strategidokument.

²⁸ Tidligere omtalt «Helgeland Kunnskapscenter» i kommunale sakspapirer.

Manglende føringer og oppdatert styringsgrunnlag gjør det også vanskelig å vurdere om selskapet har handlet i tråd med eiers ønsker.

Det er positivt at rådmannen anser det som naturlig å evaluere alternative organiseringer av selskapet, sammensetning av styret og generalforsamling ifm. en fremtidig utarbeidelse av eierstrategi for selskapet. Revisjonen mener samtidig at det må konkretisere når en slik eierstrategi skal utarbeides.

6. Organisering av Stakobygget AS

6.1 Problemstilling

I dette kapitlet vil vi svare på følgende hovedproblemstillinger:

- *I hvilken grad er det etablert en hensiktsmessig organisering av Stakobygget AS?*
- *I hvilken grad er det en tydelig rolle- og ansvarsfordeling mellom eier, styret og selskapets daglige ledelse?*
- *Har selskapet etablert tilfredsstillende rutiner for habilitetsvurderinger?*
- *Er det etablert tydelige rutiner for rapportering og oppfølging av eventuelle føringer fra kommunen?*
- *I hvilke grad følger kommunen opp signaler og tilbakemeldinger fra Stakobygget AS?*

6.2 Kontrollkriterier

Habilitet

Det går frem av første ledd av forvaltningslovens § 6, første ledd om habilitet at en offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret for, et selskap som er part i saken. Med offentlig tjenestemann siktes det i loven til «en embetsmann eller annen som er ansatt i (...) en kommunens tjeneste». Det legges til i § 10 at bestemmelsen i § 6 gjelder tilsvarende for «enhver annen som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan». I følge veilederen for habilitet i kommuner og fylkeskommuner (utgitt av kommunal- og regionaldepartementet) betyr dette at også folkevalgte representanter i kommunale kollegiale organer er omfattet av reglene. Det går videre frem av veilederen at «en tjenestemann eller folkevalgt blir automatisk inhabil til å forberede eller treffe avgjørelse i en forvaltningssak når han eller hun er styremedlem eller har enkelte andre sentrale verv eller stillinger i et selskap».

Medlemmer i generalforsamling er ikke omfattet av den delen av § 6 som er nevnt innledningsvis. Deres habilitet må ev. vurderes etter forvaltningsloven § 6 annet ledd:

Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.

§ 2, første ledd bokstav e, i forvaltningsloven definerer «part» som: «person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder». Det går frem av veilederen at det bare er der selskapet er reell part i den saken som tjenestemannen får til behandling, at det vil oppstå inhabilitet. Hvorvidt et selskaps tilknytning til en sak er så reell og sterk at selskapet blir en part i saken, vil bero på «en konkret, skjønnsmessig vurdering». Det blir videre i veilederen pekt på noen typetilfeller der det i større eller mindre grad kan legges til grunn at selskapet vil være part. Eksempler på typetilfeller er «myndighetsutøvelse rettet

mot selskapet», herunder vedtak om bevilgning til selskapet, «kommunen inngår kontrakt med selskapet», «kommunens avgjørelser om økonomiske forhold tilknyttet selskapet», herunder vedtak om ekstraordinære bevilgninger eller tilskudd til selskapet.

KS anbefaler styret å etablere faste rutiner for å håndtere mulige habilitetskonflikter. Når en person er inhabil innebærer det at vedkommende ikke kan tilrettelegge saksgrunnlaget eller treffe avgjørelser i en sak. Ingen kommunalt ansatte eller folkevalgt skal håndtere saker i kommunen som gjelder et selskap der de selv er styremedlem. Inhabilitet kan også oppstå for styremedlemmer slik at de blir inhabile til å behandle en sak i selskapets styre. Et styreverv i selskaper er et personlig verv. Dette innebærer at styremedlemmene representerer seg selv, ikke noen av eierne. Styremedlemmet skal på best mulig måte, ut fra selskapets formål og innenfor lovens rammer, representere og ivareta selskapets interesser og eierne kollektivt. Styremedlemmene skal ikke representere enkeltpartier, kommunen eller andre interessenter.

Aksjeloven § 6-27 slår fast at:

[e]t styremedlem må ikke delta i behandlingen eller avgjørelsen av spørsmål som har slik særlig betydning for egen del eller for noen nærstående at medlemmet må anses for å ha fremtredende personlig eller økonomisk særinteresse i saken. Det samme gjelder for daglig leder.

Eierrepresentasjon

Aksjeloven stiller ikke krav til hvem som skal møte som aksjonær, men det går frem av § 5-2 punkt 2 om aksjeeiernes møterett og fullmektig at fullmektig skal legge frem skriftlig og datert fullmakt. Det presiseres at fullmakten anses å gjelde bare for førstkommende generalforsamling hvis det ikke går tydelig frem at noe annet er ment.

Avhengig av selskapets formål, anbefaler KS at kommunestyret som hovedregel oppnevner sentrale folkevalgte som eierrepresentanter i generalforsamling. Oppnevning av sentrale folkevalgte til eierorganet vil bidra til å forenkle samhandlingen og kommunikasjonen mellom kommunestyret og eierorganet. Dersom formålet med selskapet er rene driftsoppgaver er det ingen ting i veien for at administrasjonen sitter i eierorganet. Eierstyring skal uansett utøves innenfor rammen av kommunestyrets vedtak. Selv ordfører eller ev. andre kommunestyrerepresentanter må gis fullmakt for å kunne stemme på generalforsamling.

Internkontroll

COSO-modellen²⁹ er et av de mest brukte rammeverkene for hvordan en kan utarbeide et system for god internkontroll. Ett av hovedelementene i COSO-modellen er «kontrollmiljø». Kontrollmiljøet er grunnmuren i et internkontrollsystem, og består av medarbeidernes holdninger, etiske verdier og kompetanse. Kontrollmiljøet blir blant annet påvirket av hvordan virksomheten er organisert. Tydelige roller og ansvarsfordeling er avgjørende for å ha god styring og kontroll. Roller og ansvar bør være formalisert og integrert i selskapet, og et godkjenningshierarki bør være etablert.

6.3 Datagrunnlag

6.3.1 Organisering av selskapet

I 2016 ble det utarbeidet et organisasjonskart for Stakobygget AS:

²⁹ Se norsk oversettelse i Internkontroll – et integrert rammeverk. Norges interne revisorers forening (1996), Oslo: Norges interne revisorers forening (NIRF).



Figur 1: Organisasjonskart

Selskapet har ingen egne ansatte. Daglig leder er innleid fra Rana kommune i en 5 – 10 % stilling. For å dekke andre ev. oppgaver i selskapet benyttes eksterne eller andre kommunale ressurser. I tillegg har selskapet et styre på tre personer. Som det går frem av figur 1 over benyttes i stor grad kommunale ressurser til styring og ledelse av selskapet. Revisjonen får opplyst at dette fører til et sømløst grensesnitt mellom kommunen og selskapet, og at dette gir en betydelig fordel ved at en slipper å etablere to organisasjoner. Det blir lagt til i intervju at en annen konsekvens av det sømløse grensesnittet er at det er et utydelig skille mellom hva som er byggdriftsavdelingen i kommunen sitt ansvar og hva som er selskapets ansvar.

Daglig leder / byggdriftssjef opplever at det kan være vanskelig å forholde seg til grensesnittet mellom kommunen og Stakobygget AS, men presiserer at partene finner måter å samhandle på i arbeidshverdagen. Dette stiller strenge krav til integritet og daglig leder / byggdriftssjef er opptatt av at man må sørge for at alt en foretar seg er sporbart og etterprøvbart.

Styreleder opplever at ansvarsfordelingen mellom Rana kommune og Stakobygget AS er tydelig for de som har arbeidet med selskapet en stund. Det er en innarbeidet praksis for samhandling mellom kommunen og selskapet, og selskapet har blitt håndtert på samme måte i mange år. Det legges til at gjennom ansettelse av ny daglig leder har kommunen og selskapet blitt mer oppmerksom på behovet for en formalisering og tydeliggjøring av ansvarsfordeling. Ny daglig leder / byggdriftssjef har etterlyst skriftlige føringer for når han har rollene som hhv. daglig leder og byggdriftssjef. Styreleder forstår at dette kan være uklart og eksemplifiserer uklarheten med at daglig leder / byggdriftssjef skal forholde seg til styreleder når det gjelder Stakobygget AS og bygget utvendig, og forholde seg til linjeleder (rådmannen) når det gjelder fremleie av bygget og innvendig vedlikehold. Rådmannen er samtidig generalforsamling for selskapet.

Det går frem av intervju at styreleder mener det er nødvendig å etablere en mer detaljert avtale mellom kommunen og Stakobygget AS for å tydeliggjøre hva som er Stakobygget AS sin rolle og hva som er kommunen sin rolle. I kontrakten som ble signert 26. april 2017 går det av vedlegg b frem en tabell for å tydeliggjøre ansvarsfordeling mellom leier og utleier.

Det går frem av styremøtereferat 6. mars 2013, sak 3/2012 – Framtidig organisering av selskapet, at «Rådmannen har bedt det sittende styret om å være valgkomite for valg av nytt styre. Saken ble behandlet i møte (...) der det ble vedtatt at styret ikke kunne opptre som valgkomite». Det ble videre vedtatt at:

[s]tyret utarbeider notat til rådmannen med råd/anbefaling om fremtidig organisering. Rådmannen anbefales å legge frem sak til politisk behandling med forslag til vedtak der formannskapet i framtiden utgjør selskapets generalforsamling.

Det går frem av styremøtereferat 6. mai 2013 (fortsatt sak 3/2012 – Framtidig organisering av selskapet) at styret gjennomgikk ulike alternativer for fremtidig organisering. Det ble vedtatt at styreleder lager et utkast til sak som presenteres for rådmannen. Det er ikke utarbeidet en slik sak og rådmannen bekrefter i intervju at hverken administrasjonen i kommunen eller Stakobygget AS har gjort noen vurdering med hensyn til å utrede en alternativ organisering av selskapet, sammensetning av styret eller generalforsamling. Det går frem av protokoll for generalforsamling i juni 2013 at «[o]rganisering av generalforsamling, styre og daglig ledelse av Stakobygget AS tas opp til politisk behandling høsten 2013. Nåværende generalforsamling, styre og daglige ledelse sitter til dette er politisk avklart. Ref. sak 11/2012». I generalforsamlingsprotokoll for året etter, juni 2014, går det tilsvarende frem at organiseringen skal behandles politisk i forbindelse med eierskapsmeldingen *høsten 2014*. Som omtalt i kapittel 3 har ikke en eierskapsmelding vært til politisk behandling i den perioden, og organiseringen av Stakobygget AS har ikke vært til politisk behandling per april 2017.

6.3.2 Rolle- og ansvarsfordeling

Administrasjonen i kommunen og selskapet

Som huseier og utleier, er Stakobygget AS ansvarlig for bygget utvendig. Dette ansvaret blir ivarettatt av daglig leder / byggdriftssjef. Utvendig vedlikehold blir budsjettert av Stakobygget AS og godkjent av styret til selskapet i forbindelse med behandling av årsbudsjett.

I tillegg til å være eier av selskapet Stakobygget AS, er Rana kommune den eneste leietakeren til selskapet. Revisjonen får opplyst i intervju at kommunen som leietaker har ansvar for drift og vedlikehold av bygget innvendig. Dette ansvaret blir ivarettatt av byggdriftssjef i kommunen (som også er daglig leder i selskapet). Slikt vedlikehold blir budsjettert over kommunens vedlikeholdsbudsjett.

Revisjonen får opplyst at Stakobygget AS i praksis blir drevet som et bygg i den kommunale bygg-porteføljen, forvaltet av byggdriftsavdelingen. Bygget Campus Helgeland er fortsatt relativt nytt etter ombyggingen som var ferdig i 2013, og dermed har mye av det foreløpige vedlikeholdsbehovet vært garantisaker ovenfor entreprenører. Dette gjelder både innvendig og utvendig vedlikehold. Tilstandsoversikten over bygget, både innvendig og utvendig, er registrert i kommunens datasystem. Dette er et register der alle avvik på alle de kommunale byggene (inkludert Campus Helgeland) blir registrert. I rollen som byggdriftssjef i kommunen er daglig leder / byggdriftssjef ansvarlig for å lukke avvikene på de kommunale byggene i prioritert rekkefølge, basert på kritikalitet og kostnad.

Dersom det er behov for utvendig vedlikehold benytter daglig leder / byggdriftssjef en av to alternativer: 1) eksterne aktører gjennomfører arbeidet og Stakobygget AS betaler fakturaen, eller 2) ressurser i kommunen (også inkl. daglig leder / byggdriftssjef) gjennomfører arbeidet dersom det er kapasitet til dette. Revisjonen får opplyst i intervju at det svært sjeldent blir sendt faktura fra kommunen til selskapet for arbeid utført, verken timeforbruk eller ev. materialkostnad. Revisjonen bad om å få tilsendt samtlige fakturaer mellom kommunen og selskapet for perioden 2014-2017. Der går det frem én faktura³⁰ fra kommunen til selskapet som gjelder slikt vedlikehold. I tillegg har det i samme perioden blitt fakturert kr 70.000 for årlig innleie av daglig leder både i 2015 og 2016.

³⁰ Fakturanummer 11003099 for branntetting/lydtetting Stakobygget AS. Fakturabeløp inkl. 25 % mva.: kr 135.000

Daglig leder i Stakobygget AS / Byggdriftssjef i Rana kommune

Det er etablert praksis i Rana kommune at byggdriftssjef i kommunen også innehar rollen som daglig leder i Stakobygget AS. Det er ikke skrevet kontrakt mellom kommunen og selskapet på dette forholdet, og det er ingen arbeidsavtale mellom kommunen eller selskapet og byggdriftssjef som regulerer rollen som daglig leder i Stakobygget AS. Daglig leder / byggdriftssjef mottar ikke personlige honorar fra Stakobygget AS, og mottar ikke andre honorar fra Rana kommune enn fastlønn for sin stilling som byggdriftssjef. Primærfunksjonen til daglig leder / byggdriftssjef er å være byggdriftssjef for en avdeling med ansatte som har ansvar for drift, vedlikehold og renhold for hele bygningsmassen til kommunen. Revisjonen får opplyst at arbeidet som daglig leder av Stakobygget AS i praksis kommer i tillegg til vedkommendes 100 %-stilling som byggdriftssjef.

Det går frem av intervju at daglig leder / byggdriftssjef årlig bruker tilsvarende en 5-10 %-stilling i rollen som daglig leder av Stakobygget AS. Daglig leder / byggdriftssjef utfører forefallende arbeid for Stakobygget AS etter behov. Daglig leder / byggdriftssjef, eller andre ansatte i kommunen, fører ikke timer over arbeidet som daglig leder av Stakobygget AS. Daglig leder / byggdriftssjef kjenner ikke til retningslinjer som regulerer fakturering mellom kommunen og Stakobygget AS for arbeid utført av kommunalt ansatte. Rådmannen kjenner ikke til hvilke avtale som ligger til grunn mht. frikjøp av stilling, herunder hvor stor stillingsbrøk som skal brukes til hhv. byggdriftssjef og daglig leder av Stakobygget AS.

Det går frem av styremøtereferrat 16. desember 2015, sak 6/2015 Tjenestekjøp fra Rana kommune, at «Stakobygget AS kjøper funksjonen som daglig leder fra byggdrift i Rana kommune. Kommunen ønsker å fakturere selskapet for dette, og anslår tidsbruken til mellom kr. 30.000 og kr. 40.000, samt påslag i størrelsesorden 75 prosent». Det ble vedtatt at styret aksepterer at tjenestekjøpet faktureres fra kommunens byggdriftsavdeling. Tilsendte fakturaer (se over om «Rana kommune og Stakobygget AS»), tyder på at regnskapsåret 2015 er det første året kommunen har fakturert selskapet for denne tjenesten. Det går frem av note 5 i årsregnskap for 2015 at Stakobygget AS har betalt Rana kommune kr. 70.000³¹ i refusjon lønn. Revisjonen får opplyst at fakturering av tjenesten som daglig leder blir fakturert årlig. Selskapet har budsjettert med kr. 70.000 i lønnskostnader i årsbudsjett for 2017. Tilsvarende går ikke frem av årsbudsjettet for 2016.

I 2009 ble det utarbeidet en styreinstruks for Stakobygget AS. Revisjonen har fått tilsendt et utkast. Revisjonen får opplyst at denne aldri ble ferdigstilt og vedtatt. Det har siden ikke blitt vedtatt en styreinstruks for selskapet.

Eierrepresentant og generalforsamling

Rådmannen i Rana kommune er generalforsamling for Stakobygget AS. Det går frem av saksutredning etter selskapskontroll av Stakobygget AS fra 2008 at kontrollutvalget gjør kommunestyre oppmerksom på at «fullmakt [til rådmann] er gitt i kommunestyresak 52/01, og kontrollutvalget anbefaler at fullmakten innarbeides i kommunens delegasjonsreglement dersom den er ment å være en delegasjon»³². En slik fullmakt går ikke frem av delegasjonsreglementet til kommunen, og det blir ikke utarbeidet årlige fullmakter til rådmannen for å delta på generalforsamling for Stakobygget AS.

Som generalforsamling er det rådmannen sitt ansvar å velge styremedlemmer til Stakobygget AS. Det går frem av styremøtereferrat 9. april 2015, sak 2/2015 Generalforsamling 2015 – valg av styremedlemmer, at «fremtidig sammensetning av selskapets styre ble diskutert og styrets leder kontakter aktuelle personer som kan tenkes å ville stille til valg ved årets generalforsamling».

³¹ Beløpet kr 70.000 tilsvarer kr 40.000 pluss 75 % påslag.

³² Deloitte har ikke fått tilsendt denne saken, og kan dermed ikke bekrefte om dette var en delegert fullmakt eller en engangsfullmakt til rådmann i 2001.

Styret

Stakobygget AS har et styre bestående av tre personer, uten vararepresentanter.

Posisjon i Stakobygget AS	Nåværende tilknytning til Rana kommune	Kommentar
Styreleder	Innleid rådgiver for nåværende teknisk sjef ³³	Pensjonert fra stillingen som teknisk sjef i Rana kommune (2015)
Styremedlem	Controller	
Styremedlem	Pensjonert byggdriftssjef i kommunen (1. juni 2016)	Tidligere daglig leder i Stakobygget AS, samtidig som han var styremedlem i selskapet

I 2015 trengte Stakobygget AS ny styreleder. Kommunen gjorde en vurdering av om styreleder burde være en ekstern person for å sikre armlengdes avstand mellom styreleder og kommunens administrasjon. Inntil da hadde personalsjef i Rana kommune vært styreleder og de resterende to styremedlemmene ansatt i kommunen. Kommuneadvokaten ble involvert i å vurdere ulike alternativer for styreleder, med tilhørende priser. Revisjonen får opplyst at kommunen vurderte det som en kostbar løsning å benytte en ekstern person (for eksempel en advokat) i styret. Da teknisk sjef i kommunen skulle pensjonere seg anså rådmannen at vedkommende var et godt valg som styreleder for Stakobygget AS. På dette tidspunktet var byggdriftssjef i kommunen både daglig leder i Stakobygget AS og styremedlem i selskapet. Daværende daglig leder / byggdriftssjef ble pensjonert fra begge stillingene i juni 2016, men beholdt styrevervet i Stakobygget AS. Nåværende daglig leder / byggdriftssjef startet i stillingene i mai 2016 og har aldri hatt styreverv i Stakobygget AS.

Styreleder har ikke fått tilbud om opplæring fra kommunen, men deltok på et styrekurs i egen regi for en del år siden. Styreleder mener det ville vært nyttig med mer opplæring i rolle og ansvar knyttet til styrearbeid, særlig med tanke på formelle oppgaver knyttet til f.eks. generalforsamling.

Et av styremedlemmene håndterte bokettersynet Skatt nord gjorde av Stakobygget AS, sammen med revisor. Vedkommende håndterte også det sammenfallende bokettersynet av Rana kommune. Dette arbeidet ble gjennomført i styremedlemmets arbeidstid i Rana kommune. Det ble ikke fakturert Stakobygget AS for timene som ble brukt på oppfølging av bokettersynet av Stakobygget AS.

6.3.3 Habilitet

Stakobygget AS har ikke utarbeidet retningslinjer for habilitetsvurderinger. Revisjonen får opplyst at kommunens rutiner også omfatter dem som jobber for Stakobygget AS, da de i hovedsak er ansatt i Rana kommune. På revisjonstidspunktet er daglig leder og ett av styremedlemmene fast ansatt i Rana kommune.

Kommunens føringer for habilitetsvurderinger i administrasjonen, går frem av de etiske retningslinjene til kommunen:

[a]lle som treffer beslutninger og tilrettelegger for beslutninger i Rana kommune er bundet av forvaltningslovens habilitetsregler. Ansatte og folkevalgte har et selvstendig ansvar for å opplyse om egen habilitet, og tre til side når saken krever det. Dobbeltroller og rollekombinasjoner som kan føre til interessekonflikter eller påstander om dette, skal unngås.

³³ Teknisk sjef er leder for teknisk avdeling og dermed nærmeste leder for byggdriftssjef som leder en underavdeling (byggdrift) i teknisk avdeling.

Revisjonsrapporten fra 2014 om ombyggingen av Stakobygget til Campus Helgeland pekte på at habilitet er en utfordring for selskapet og kommunen, da det er de samme ressursene som arbeider i Stakobygget AS og som saksbehandler saker ang. Stakobygget AS i kommunen. Revisjonen får opplyst at rådmannen mener at slike forhold er noe av ulempen med dagens organisering. Også daglig leder / byggdriftssjef informerer om at det kan være vanskelig å forholde seg til grensesnittet mellom kommunen og selskapet. Som vist i rapportens punkt 6.3.1 er det betydelig overlapp mellom roller og ansvar knyttet til ledelse og oppfølging av Stakobygget AS.

Kontrakter mellom kommunen og selskapet

Den nyetablerte leiekontrakten mellom Stakobygget AS og Rana kommune er signert av hhv. styreleder for selskapet og teknisk sjef i kommunen. Styreleder er pensjonert teknisk sjef i kommunen og innleid rådgiver for den nåværende tekniske sjefen i kommunen på timebasis. Revisjonen får opplyst i intervju at leiekontrakten er utarbeidet av et av styremedlemmene (ikke styreleder) og daglig leder / byggdriftssjef.

I 2012 innvilget Rana kommune et lån på kr. 246,4 millioner til Stakobygget AS for finansiering av utbyggingen av Campus Helgeland. Det går frem av protokoll fra formannskapsmøtet, sak 30/12, at rådmannen fikk fullmakt til å innhente tilbud på låneopptaket. «Tilbudene skal omfatte både opplåning til Rana kommune for videre utlån og til Stakobygget AS i egen regi». Videre fikk rådmannen fullmakt til å velge det tilbudet «som er mest fordelaktig for prosjektet på lang sikt med hensyn til årlige kostnader og forutsigbarhet for prosjektet». Rådmannen fikk også fullmakt til å godkjenne avtale mellom Rana kommune og Stakobygget AS om betjening av kostnadene ved finansiering, dersom innlån til Rana kommune for videre utlån til prosjektet ble det mest fordelaktige for prosjektet. Rådmann valgte innlån til Rana kommune for videre utlån til selskapet for å finansiere utbyggingsprosjektet. En ekstern aktør (Kommunal Gjeld AS) bistod i tilretteleggingen av lånet, i samarbeid med rådmann og controlleren i kommunen som er styremedlem i Stakobygget AS. Låneavtalen mellom Rana kommune og Stakobygget AS er signert av daværende styreleder i selskapet og daværende konstituert rådmann i Rana kommune. Kommunen har en løpende avtale med Kommunal Gjeld AS om forvaltning av kommunens låneportefølje. Kommunal Gjeld AS følger løpende opp og utarbeider fakturaunderlag for denne låneavtalen med Stakobygget AS. Daglig leder / byggdriftssjef er ansvarlig for å følge opp lånet for selskapet.

I tillegg til lånet fra 2012 gav Rana kommune Stakobygget AS et lån på kr. 33 millioner³⁴ i 2014, da det viste seg at opprinnelig lån ikke var tilstrekkelig for å finansiere ombyggingen. Gjennom vedtak i sak 99/13 gav kommunestyret fullmakt til rådmann om å innhente tilbud på låneopptak på inntil kr 33 millioner for å tilføre Stakobygget AS nødvendig kapital for fullføring av Campus Helgeland. «Tilbudene skal omfatte både opplåning til Rana kommune for videre utlån, og til Stakobygget AS i egen regi. (...). Rådmannen gis fullmakt til å velge det tilbudet som er mest fordelaktig for prosjektet». Lånet ble finansiert med kommunens egne midler og løper med de samme vilkårene som det første lånet på kr. 246,4 millioner fra 2012. Styremedlemmet som er controller i kommunen var involvert i arbeidet med låneavtalen, og er i dag ansvarlig for å følge opp låneavtalen for kommunen. Revisjonen får opplyst at grunnlaget for faktura til Stakobygget AS for lånet på kr. 33 millioner i hovedsak er utarbeidet på samme grunnlag som faktura for lånet på kr. 246,4 millioner. Daglig leder / byggdriftssjef er ansvarlig for å følge opp lånet for selskapet.

6.3.4 Rutiner for rapportering

Stakobygget AS har ikke utarbeidet rutiner for rapportering til eier, utover det som rapporteres i forbindelse med generalforsamling. Som det går frem over har det vært et poeng for kommunen å ikke bygge opp en egen organisasjon rundt selskapet, men heller

³⁴ Stakobygget AS benyttet ikke hele rammen for lånet. Da sluttregnskapet for utbyggingen var klart ble det endelige beløpet for tilleggslånet kr 20 millioner.

bruke de samme personene i både kommunen og selskapet. Samme person, daglig leder / byggdriftssjef, håndterer den daglige samhandlingen mellom selskapet og kommunen både som utleier og leietaker.

Rådmannen (som eierrepresentant i Stakobygget AS) har ikke formalisert sin rapportering til kommunestyret, og rådmannen innhenter ikke føringer fra kommunestyret i forkant av generalforsamling. Verken eierrepresentanten (rådmannen) eller kommunestyret har signalisert et ønske eller behov om ytterligere informasjon fra Stakobygget AS knyttet til vanlig drift.

6.3.5 Kommunal oppfølging av signaler og tilbakemeldinger fra Stakobygget AS

Det går frem av rapport om utbyggingen av Stakobygget fra 2014 at selskapet gjentatte ganger har tatt opp organiseringen av Stakobygget AS med kommunen uten at de har fått respons. Dette bekreftes av generalforsamlingsprotokoll for 2013 og 2014 hvor det blir vedtatt at «[o]rganisering av generalforsamling, styre og daglig ledelse av Stakobygget AS tas opp til politisk behandling høsten 2013. Nåværende generalforsamling, styre og daglige ledelse sitter til dette er politisk avklart. Ref. sak 11/2012», og hhv. høsten 2014 for generalforsamling i 2014. Organiseringen av Stakobygget AS har ikke politisk behandlet i perioden fra 2013.

I juni 2015³⁵ mottok Stakobygget AS endelig vedtak fra Skatt nord etter bokettersyn i selskapet som blant annet konkluderte med at «selskapet må fra og med inntektsåret 2014 fakturere husleien til Rana kommune i overensstemmelse med armlengdeprinsippet, jr. skatteloven § 13-1 og merverdiavgiftsloven § 4-4». Det ble ikke iverksatt tiltak for å sikre samsvar mellom ny praksis og selskapets vedtekter/leiekontrakt. Revisjonen får opplyst at forslag til ny formålsparagraf i vedtektene skal behandles på generalforsamling i 2017. Styret behandlet forslaget i februar 2017. Det har også blitt behandlet ny leiekontrakt i 2017.

Revisjonen får opplyst at det ikke er tett kontakt mellom Stakobygget AS og kommunen som eier (ved rådmannen). Styreleder erfarer at det ikke er behov for hyppig kontakt, men presiserer at det blir gjennomført uformelle drøftinger knyttet til utvikling av bygget.

Det er daglig leder / byggdriftssjef sitt ansvar å følge opp signaler fra kommunen som gjelder eierstyring. Daglig leder / byggdriftssjef er også ansvarlig for å følge opp leieforholdet mellom kommunen og selskapet, både på vegne av Stakobygget AS og på vegne av Rana kommune.

6.4 Vurdering

Organisering, roller og ansvar

Hovedargumentet som legges til grunn for valg av organisering og å benytte kommunes ressurser i selskapet, er å etablere en sømløst samhandling mellom kommunen og selskapet. Revisjonen mener at forutsetningene for en slik organisering, at roller og ansvar er tydelig definert, at prosesser er etterprøvbare og at beslutninger blir dokumentert, ikke er tilfredsstillende ivaretatt med dagens organisering. Det er etter revisjonens vurdering ikke tydelig når de enkelte personene representerer Stakobygget AS og når de representerer Rana kommune. Revisjonen mener videre at det ikke er tilfredsstillende at kommunen og selskapet ikke har utarbeidet en avtale som regulerer inn- og utleie av ressurser mellom kommunen og selskapet. Blant annet hvordan kostnader skal beregnes og faktureres, og hvordan daglig leder / byggdriftssjef skal skille mellom de to rollene.

Det er ikke etablert rutiner for rapportering fra selskapet til kommunen. Revisjonen har likevel inntrykk av at det er tilfredsstillende kommunikasjon mellom administrasjonen i kommunen og selskapet. Revisjonen merker seg at selskapet ved flere anledninger har

³⁵ Selskapet mottok det opprinnelige varselet fra Skatt nord 13. oktober 2014.

fremmet forslag til eier om å omorganisere selskapet. Det ble vedtatt i generalforsamling i 2013 og 2014 at organisering av selskapet skulle løftes til kommunestyret i hhv. 2013 og 2014, men dette er ikke fulgt opp. Revisjonen merker seg at kommunen vil gjøre en gjennomgang av selskapet ved utarbeidelse av eierstrategi, men at det ikke er fastsatt når dette vil bli utarbeidet. Revisjonen mener mangelen på en eierstrategi gjør at det ikke er tydelig hvilke krav kommunen stiller til selskapet, herunder hva som skal rapporteres til kommunen.

Selv om KS anbefaler at eierrepresentant er en sentral folkevalgt, går det frem av KS' anbefalingene at det ikke er noe i veien for at kommuneadministrasjonen kan sitte i eierorgan til selskaper med rene driftsoppgaver. Etter revisjonens vurdering er det derfor ikke i seg selv et problem at rådmann er eierrepresentant for Stakobygget AS. Revisjonen mener likevel at det er uheldig at valg av rådmann som eierrepresentant ikke er formalisert i delegasjonsreglementet til kommunen slik at det er tydelig hvilke fullmakt rådmann har.

Rutiner for habilitetsvurderinger

Stakobygget AS og Rana kommune har ikke etablert rutiner for habilitetsvurderinger. Kommunen har omtalt temaet i sine etiske retningslinjer, men det er ikke formelt presisert at de etiske retningslinjene gjelder for Stakobygget AS herunder styremedlemmer som ikke er ansatt i kommunen. Verken kommunen eller selskapet har utarbeidet en rutine for hvordan slike habilitetsvurderinger skal gjennomføres og dokumenteres. Revisjonen mener dette er spesielt uheldig ettersom habilitetsutfordringer også ble påpekt i revisjonsrapporten fra 2014 om ombyggingen av Stakobygget til Campus Helgeland.

Basert på organiseringen av Stakobygget AS der daglig leder i selskapet også er byggdriftssjef i kommunen, ett av styremedlemmene er fast ansatt i kommunen og et annet styremedlem er innleid av kommunen som rådgiver på timebasis, kan det etter revisjonens vurdering oppstå tvilstilfeller knyttet til habilitet. Dette gjelder særlig ved inngåelse av avtaler og kontrakter mellom kommunen og selskapet. Revisjonen mener det kan stilles spørsmål ved habiliteten til daglig leder / byggdriftssjef da kommunen og selskapet inngikk ny leiekontrakt, ettersom vedkommende var involvert i utarbeidelse av leiekontrakten. Det går frem av Kommunal- og regionaldepartementet sin veileder om habilitet i kommuner og fylkeskommuner at selskapet vil være part i en sak som omhandler inngåelse av kontrakt mellom kommunen og selskapet, og at tjenestepersonene som har en sentral posisjon i selskapet automatisk vil være inhabil i saken.

Det er etter revisjonens vurdering viktig at både selskapets og kommunens ansatte som samhandler vedrørende Stakobygget AS gjøres godt kjent med habilitetsregelverket og kommunens egne retningslinjer for habilitet. Revisjonen mener også at det bør utarbeides konkrete rutiner for habilitetsvurderinger i selskapet. Habilitetsvurderinger som gjøres i konkrete saker må dokumenteres og arkiveres.

Daglig drift av Stakobygget AS

7. Internkontroll i Stakobygget AS

7.1 Problemstillinger

I dette kapitlet vil vi svare på følgende hovedproblemstillinger:

- *I hvilke grad har selskapet etablert system og rutiner som bidrar til å sikre en økonomisk forsvarlig drift?*
- *I hvilke grad etterlever selskapet aksjelovens krav til god selskapsledelse?*
- *I hvilke grad har selskapet etablert retningslinjer som bidrar til å sikre etisk atferd og unngå økonomiske misligheter?*

7.2 Kontrollkriterier

Aksjeloven

Aksjeloven slår fast at generalforsamling er der aksjeeier utøver den øverste myndigheten i selskapet. Jf. § 5-2 har aksjeeierne rett til å møte i generalforsamlingen, enten selv eller ved fullmektig etter eget valg. Fullmektigen skal legge frem skriftlig og datert fullmakt. Fullmakten anses å gjelde bare for førstkommende generalforsamling, hvis det ikke går tydelig frem at noe annet er ment. Det kan gjøres unntak fra kravene om fullmakt dersom samtlige aksjeeiere samtykker til det.

Kapittel seks i aksjeloven stiller krav om selskapsledelse. I aksjeloven § 6-12 går det fram at:

- (1) Forvaltningen av selskapet hører under styret. Styret skal sørge for forsvarlig organisering av virksomheten.
- (2) Styret skal i nødvendig utstrekning fastsette planer og budsjetter for selskapets virksomhet. Styret kan også fastsette retningslinjer for virksomheten.
- (3) Styret skal holde seg orientert om selskapets økonomiske stilling og plikter å påse at dets virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll.

§ 6-12 er den paragrafen som definerer «forvaltningsansvaret» til styret. § 6-13 blir tilsvarende omtalt som «tilsynsansvaret». Det går fram av § 6-13 at styret sitt tilsynsansvar innebærer at styret skal føre tilsyn med den daglige ledelsen og selskapet sin virksomhet eller. Styret kan fastsette instruks for den daglige ledelsen.

Ifølge § 6-14 skal daglig ledelse stå for den daglige ledelsen av selskapets virksomhet, samt følge de retningslinjer og pålegg som styret gir. Daglig ledelse omfatter ikke saker som etter selskapets forhold er av uvanlig art eller har stor betydning. Daglig leder skal sørge for at selskapets regnskap samsvarer med lov og forskrift, samt at formuesforvaltningen er ordnet på en betryggende måte. Minst hver fjerde måned skal daglig leder, i møte eller skriftlig, underrette styret om selskapets virksomhet, stilling og resultatutvikling, jf. § 6-15. Styret, eller enkelte styremedlemmer, kan til enhver tid kreve at daglig leder gir styret

en nærmere utredelse om bestemte saker. Det går fram av § 6-21 at daglig leder skal forberede saker som skal behandles av styret, i samråd med styreleder. En sak skal bli forberedt og lagt fram slik at styret har et tilfredsstillende saksbehandlingsgrunnlag.

Kommuneloven

Kommunelovens § 50 regulerer kommunens anledning til låneopptak. Der går det frem av punkt seks at «kommuner (...) kan ta opp lån for videre utlån. (...). Vilkåret er at mottakere ikke driver næringsvirksomhet og at midlene skal nyttes til investeringer».

Rutiner for økonomistyring og budsjettering

Styret plikter å påse at selskapets virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll, samt i nødvendig utstrekning fastsette budsjetter for selskapets virksomhet. Videre skal daglig leder sørge for at selskapets regnskap samsvarer med lov og forskrift, samt at formuesforvaltningen er ordnet på en betryggende måte.

For at internkontrollen skal være tilstrekkelig robust for å sikre aksjelovens krav til betryggende kontroll er det viktig å utarbeide retningslinjer og rutiner for flere kritiske prosesser, inkludert økonomistyring og budsjettering. Dette er i tråd med COSO-modellen for hvordan å utarbeide et system for god internkontroll og styring.

Rutiner for utregning av selvkost og beregning av husleie

Det går frem krav til utregning av selvkost og fastsetting av husleie i kontrakten mellom Stakobygget AS og Rana kommune. Det går frem av aksjeloven, § 3-8 (2. ledd) om avtaler mellom selskap og aksjeeiere, at:

[s]tyret skal sørge for at det utarbeides en redegjørelse for avtalen etter reglene i § 2-6 første og annet ledd. Redegjørelsen skal inneholde en erklæring om at det er rimelig samsvar mellom verdien av det vederlaget selskapet skal yte og verdien av det vederlaget selskapet skal motta.

I aksjelovens § 2-6 (2. ledd) går det frem at «[s]tifterne skal sørge for at redegjørelsen blir utarbeidet. Stifterne skal datere og undertegne redegjørelsen. Redegjørelsen skal være bekreftet av revisor».

Av skatteloven, kapittel 13 om skjønnsfastsettelse av inntekt ved interessefellesskap, går det frem av § 13-1 om interessefellesskap:

(1) Det kan foretas fastsettelse ved skjønn hvis skattyters formue eller inntekt er redusert på grunn av direkte eller indirekte interessefellesskap med annen person, selskap eller innretning. (...).

(3) Ved skjønnen skal formue eller inntekt fastsettes som om interessefellesskap ikke hadde foreligget.

Rutiner for risikovurderinger

Et annet av hovedelementene i COSO-modellen for internkontroll er risikovurderinger. Som det går frem av aksjelovens kapittel 6 (§ 6-12 3. ledd) om selskapsledelse skal styret påse at selskapets virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll. Ifølge COSO-modellen skal risikovurderinger sikre at selskapet klarer å identifisere arbeidsprosessene som har den høyeste sannsynligheten for, og konsekvensen av, eventuelle svikt, feil eller mangler. Det er disse arbeidsprosessene det er knyttet størst risiko ved. Det er et mål at ledelsen skal ta hensyn til risikovurderinger ved utforming av internkontroll. Dette kan gjøres ved å fokusere og avgrense internkontrollen til de arbeidsprosesser som har høyest risiko.

Rutiner for prosjektstyring og samhandling mellom selskapet og kommunen

I ISO-standardene «Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt» og «Systemer for kvalitetsstyring» fremheves at et godt prosjektstyringssystem er viktig for en profesjonell og standardisert prosjektstyring. Styringssystemet bør inneholde retningslinjer for oppfølging i de ulike fasene i prosjekter og prosedyrer/rutiner og sjekklister for å sikre at aktiviteter blir gjennomført som forutsatt.

Etikk

Det går frem av KS sine anbefalinger om eierstyring, nummer 19, at eier bør påse at selskapsstyrene utarbeider etiske retningslinjer for selskapsdriften. Det blir presisert at etiske retningslinjer bør utarbeides i det enkelte selskapet og at retningslinjene diskuteres og ev. revideres årlig.

Det går frem av KS sin veileder «Rådmannens internkontroll – hvordan få orden i eget hus» at kommuner bør ha etiske retningslinjer. Dokumentet bør være retningsangivende for hvordan ansatte og folkevalgte skal opptre/omgås, representasjon, innsyn og varsling. Det går frem av nettsiden til KS at det er viktig at etiske regler er enkle å forstå, så konkret som mulig, og trekker klare grenser som ikke krever juridisk eller annen spesialkompetanse for å forstå.

7.3 Datagrunnlag

7.3.1 System og rutiner som sikrer økonomisk forsvarlig drift

Revisjonen får opplyst at Stakobygget AS ikke har egne retningslinjer, rutiner eller arbeidsbeskrivelser. Rutiner og retningslinjer i Rana kommune skal være retningsgivende for selskapet da det i hovedsak er ansatte i kommunen som arbeider i Stakobygget AS. På revisjonstidspunktet er daglig leder og ett av tre styremedlemmer fast ansatt i Rana kommune.

Det går frem av intervju at daglig leder / byggdriftssjef ønsker å etablere rutiner og øke graden av skriftliggjøring i styringen av Stakobygget AS. Det går videre frem av intervju at daglig leder / byggdriftssjef vil være en pådriver for å få etablert en instruks for rollen som daglig leder i selskapet, samt ta initiativ til å etablere et internkontrollsystem. I følge daglig leder / byggdriftssjef er internkontrollsystem en mangel også i kommunen, og gjennom sin stilling som byggdriftssjef arbeider daglig leder / byggdriftssjef med å utvikle internkontrollen i byggdriftsavdelingen.

Rutiner for økonomistyring og budsjettering

Stakobygget AS kjøper regnskapstjenester og revisjonstjenester fra eksterne leverandører. Daglig leder / byggdriftssjef ønsker å etablere tiltak for å sikre god integritet og nødvendig avstand mellom kommunen og selskapet.

Skatt nord mente i sitt bokettersyn at kommunen fakturerer Stakobygget AS for lite for tjenester utført av daglig leder / byggdriftssjef og ev. tjenester utført av andre kommunalt ansatte. Revisjonen får opplyst at selskapet iverksatte noen tiltak for å sikre et forretningsmessig skille mellom kommunen og Stakobygget AS etter bokettersynet. Et av disse var å fakturere utleie av daglig leder. I perioden 2014-2017 har kommunen sendt to fakturaer som gjelder leie av daglig leder (2015 og 2016). Det er ikke fakturert for annet kommunalt personell. Det er heller ikke utarbeidet retningslinjer som regulerer fakturering mellom kommunen og selskapet for tjenester og arbeid utført av kommunalt ansatte.

Daglig leder / byggdriftssjef fører ikke timeliste eller holder oversikt på annen måte over hvor mye han arbeider som daglig leder av Stakobygget AS. Revisjonen får opplyst i intervju at det ikke har vært særlig fokus på hvor mye som faktureres på tvers mellom kommunen og Stakobygget AS. Når kommunen gjør bygningsmessig vedlikehold utvendig

av bygget, skal dette faktureres Stakobygget AS for både timer³⁶ og ev. materialkostnad. Men det går frem av intervju at det likevel er svært sjeldent det blir sendt faktura fra kommunen til selskapet for utført utvendig arbeid.

Revisjonen får opplyst i intervju at det er regnskapsfører for selskapet som utarbeider utkast til årsbudsjett for Stakobygget AS. Årsbudsjettet baseres i stor grad på foregående års regnskap. Årsbudsjett for 2016 inkluderer periodisering av budsjettet, men dette er ikke inkludert i årsbudsjettforslaget for 2017. Det er styret som vedtar årsbudsjettet for selskapet. Utkastet til årsbudsjett for 2017 (utarbeidet av regnskapsfører) ble i februar 2017 lagt frem for styret til behandling og ble vedtatt. Daglig leder / byggdriftssjef er tilstede i styremøter, og kan først på dette tidspunktet komme med innspill til budsjettforslaget. Det går frem av intervju at styret opplever budsjetteringsprosessen som tilfredsstillende, og presiserer at det er relativt små endringer i årsbudsjettet fra år til år. Revisjonen får opplyst at daglig leder ønsker å etablere et mer detaljert budsjett for Stakobygget AS enn hva som har vært praksis tidligere.

Selskapet budsjetterte med et årsresultat på kr. 1,5 millioner for 2016. På tidspunktet for avslutning av selskapskontrollen var ikke årsregnskapet for 2016 ferdigstilt. Stakobygget AS har negativ egenkapital på kr. 9,33 millioner. Revisjonen får opplyst at selskapet ønsker å redusere den negative egenkapitalen gjennom årlige overskudd. Revisjonen får opplyst at selskapet budsjetterer med et lite overskudd for 2017, men det går frem over oversendt budsjett for 2017 at selskapet faktisk budsjetterer med et underskudd på kr. 1734 for regnskapsåret 2017. Revisjonen får videre opplyst at årsresultatet vil avhenge av vedlikeholdsbehovet til bygget. Dersom det blir et betydelig behov for ytre vedlikehold kan selskapet få et svakere resultat. Det er budsjettert med kr 100.000 i «vedlikeh. bygning pl.» for 2017.

Det går frem av styremøte i mars 2014 at «styret tar gjennomgangen [av budsjett 2014] til orientering og vil jobbe videre med fremtidige budsjetter, herunder bl.a. budsjetter med likviditetsutvikling over flere år». Revisjonen får opplyst at selskapet har hatt et langtidsbudsjett, men at dette ikke ble oppdatert i 2016 eller 2017.

Revisjonen får opplyst at budsjettert husleieinntekt for 2017 ble *oppjustert* med kr. 450.000 etter bokettersynet til Skatt nord. Leieinntekten i årsbudsjett for 2017 er kr. 19.100.000, mens budsjettert leieinntekt var kr. 20.321.972,50 for 2016. Det går frem av årsregnskapet for 2015 at samlede driftsinntekter for 2015 og 2014 var kr. 18.650.000 (kr. 450.000 mindre enn budsjettert leieinntekt for 2017). I verifisering får revisjonen opplyst at:

etter det [styremedlem] kan se er grunnlaget for inntektene basert på markedspris (kr. 1788,- pr. kvm), og justert ned med om lag 5 % siden bygget leies ut under ett. Problemet med denne utregningen er at det «gamle» arealet på 11.921 kvm. ligger til grunn, slik at inntektene [for 2016] ble budsjettert for høyt.

Rutine for beregning av husleie

Stakobygget AS sitt vedtektsfestede formål er på revisjonstidspunktet «[b]ygging og drift, samt utleie til selvkost av administrasjonsbygg til Rana kommune og virksomhet som står i forbindelse med dette». I leiekontrakt fra 1987 som gjaldt frem til april 2017³⁷ ble det beskrevet hvordan den årlige husleien betalt av Rana kommune til Stakobygget AS skulle fastsettes basert på selvkost. Som omtalt tidligere i rapporten er det besluttet at selskapet går vekk fra selvkost og det er dette forslått endret på generalforsamling i 2017 til «selskapets formål er bygging, drift og utleie av bygningsmassen Campus Helgeland». Revisjonen får opplyst i intervju at husleien de siste årene ikke har blitt basert på selvkost.

³⁶ Dette gjelder når det er andre i kommunen enn daglig leder/bygd driftssjef som utfører arbeid for Stakobygget AS.

³⁷ Det går frem av ny leiekontrakt fra april 2017 at «denne leieavtalen løper fast i 20 år fra innflyttingsdato august 2013».

Dette understøttes av regnskapene til selskapet. En av årsakene til avviket er bokettersynet fra Skatt nord som gav nye føringer for fastsettelse av husleie.

Som omtalt i delkapittel 4.4 går det frem at Skatt nord mente at «kommunen ikke betaler normal markedsleie for bygget, dvs. med fortjenestepåslag». Det ble videre presisert at «[s]kattekontoret forutsetter at selskapet for 2014 og senere år fakturerer husleie til Rana kommune i henhold til markedspris». Skatt nord slo i tillegg fast at Stakobygget AS er skattepliktig og ikke kan behandles som en skattefri institusjon som ikke har erverv til formål.

Som omtalt i 4.4 går det blant annet frem av vedtaket til Skatt nord at:

Det er vanskelig for skattekontoret å se for seg at en annen utleier utenfor interessefellesskapet ville ha funnet det forretningsmessig fornuftig og økonomisk forsvarlig å sette i gang et så omfattende byggeprosjekt som Campus Helgeland uten en leieavtale som ville sikret et overskudd i hvert fall over noe tid.

Revisjonen fikk tilsendt ny leiekontrakt for kommunen og selskapet i slutten av april 2017³⁸. I ny leiekontrakt går det frem at årsleien er totalt kr. 19.100.000 (2017) og består av kapitalkostnader, ytre vedlikehold, forsikring, administrasjon og fortjeneste. Denne skal reguleres årlig iht. SSB's konsumprisindeks med en faktor på 0,6. Leieavtalen løper fast i 20 år fra innflyttingsdato august 2013, og leietaker får rett til å kreve avtalen fornyet for ytterligere 2 ganger 10 år. Revisjonen får opplyst at leieprisen i ny kontrakt er basert på markedsprisen beregnet av Skatt nord pluss en buffer på kr 450.000 for å sikre at selskapet går med overskudd. I årsbudsjettet for 2017 går det frem at selskapet forventer kr 19.100.000 i leieinntekt, men det er budsjettet med et negativt årsresultat på kr 1.734. Revisjonen har bedt daglig leder om å få tilsendt beregningen som ligger bak leieprisen på kr 19.100.000. Revisjonen får opplyst at det ikke er gjennomført en skriftlig beregning av leieprisen, og at det ikke er gjort en beregning på hvor stort fortjenestepåslaget trenger å være for å sikre overskudd til selskapet.

I forbindelse med verifisering får revisjonen opplyst av daglig leder / byggdriftssjef at det hersker tvil om alt nettoareal skal være grunnlag for å beregne husleie og ev. hvor mye av nettoarealet som skal trekkes fra som ikke fakturerbart. Daglig leder / byggdriftssjef utdyper at hva som er netto fakturerbart areal må fastsettes av daglig leder / byggdriftssjef etter en detaljert gjennomgang sammen med styret og regnskapsfører³⁹. Det presiseres at konklusjonen etter gjennomgangen vil få «innvirkning på forholdet mellom inntekt og utgifter som igjen gir uttrykk for om det er lagt opp til forsvarlig drift i budsjettene».

Rutiner for risikovurderinger

Det går frem av intervju at det ikke er gjort konkrete risikovurderinger knyttet til driften i Stakobygget AS. Selskapet har ikke opplevd et behov for risikovurderinger da selskapet vurderer sin leiekontrakt med Rana kommune som sikker og uten risiko for å bli avsluttet. I leiekontrakten forplikter kommunen seg til å leie hele bygget, samt å dekke selskapets kostnader gjennom husleien kommunen betaler. På grunn av leiekontrakten vurderer selskapet at hele den økonomiske risikoen knyttet til bygget ligger hos kommunen som fremleier bygget, ikke i selskapet. Det går frem av styremøtereferat 21. januar 2014 at Stakobygget AS står økonomisk ansvarlig for all skade på bygningsmasse og faste installasjoner, mens leietaker er økonomisk ansvarlig for innbo og løsøre. Revisjonen får opplyst fra kommuneadvokaten at Rana kommune heller ikke har foretatt noen særskilte risikoanalyser i tilknytning til selskapet eller bygget.

³⁸ Signert av styreleder i Stakobygget AS og teknisk sjef i kommunen 26. april 2017

³⁹ Det presiseres at dette skal gjennomføres og at daglig leder / byggdriftssjef eventuelt kan meddele resultatet til kontrollutvalget i etterkant

Rutiner for prosjektstyring og prosjektsamhandling med kommunen

Revisjonen får opplyst i intervju at det ikke er utarbeidet retningslinjer eller etablert praksis for prosjektstyring i Stakobygget AS. Selskapet har ingen prosjekter pågående på tidspunkt av selskapskontrollen. Daglig leder / byggdriiftssjef har nylig gjennomført en mulighetsstudie for potensiell utbygging av Stakobygget AS, på oppdrag fra styret. Kommuneadvokaten informerer revisjonen om at det ikke er fattet beslutning om utvidelse eller større endringer av bygningskomplekset, eller endringer av tilbudet på Campus Helgeland.

7.3.2 Låneavtale med Rana kommune

Som omtalt i kapittel 6 tok Rana kommune i 2012 opp et lån for videre utlån på kr 246,4 millioner til Stakobygget AS for finansiering av utbyggingen av Campus Helgeland. Da det var usikkerhet knyttet til lovligheten av dette lånet, kontaktet daværende revisor for Rana kommune Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) 22. april 2014 for å vurdere lånet. KMD gjorde kun en vurdering opp mot kommunelovens bestemmelser, særlig § 50 pkt. 6 om hvorvidt kommuner kan ta opp lån til videre utlån under forutsetning av at mottaker ikke driver næringsvirksomhet, og at midlene skal nyttes til investeringer. Begrepet «næringsvirksomhet» blir beskrevet som «markedsbasert virksomhet med formål om å tilføre eier økonomisk gevinst». Det legges til at «i tillegg til å vurdere eierens gevinstmål må det også vurderes i hvilke grad virksomheten opererer i et marked som medfører reell økonomisk risiko».

KMD sin vurdering hviler på tilsendt informasjon, blant annet:

- Selskapets formål er bygging og drift samt utleie til selvkost av administrasjonsbygg til Rana kommune.
- Faktisk virksomhet er utleie av administrasjonsbygg.
- Selskapet skal ikke dele ut utbytte.
- Rana kommune (selskapseier) leier *hele* bygget.
- Rana kommune disponerer ca. 7377 kvm (57 %) til eget bruk og fremleier resterende del.

KMD konkluderer, til tross for at de også slår fast at utleie av administrasjonsbygg er næringsvirksomhet, med det følgende:

[v]irksomheten vil etter departementets vurdering ikke medføre noen reell økonomisk risiko for Stakobygget. Selskapet har vedtektsfestet at det ikke skal deles ut utbytte til eier, og har dermed ikke noe formål om økonomisk gevinst. Departementets vurdering er derfor at virksomheten ikke anses å drive næringsvirksomhet etter § 50 nr. 6.

Etter mottatt konklusjon fra KMD trekker revisor for Stakobygget AS frem at:

Hva rettslig status angår, så avviker Departementets vurderinger av begrepet næringsvirksomhet med Skatteetatens vurdering etter Skattelovens §2-2 første ledd. Departementet unnlater videre å drøfte problemstillingene omkring fremleie, hvilket samlet utgjør mer enn 42 % av selskapets reelle virksomhet.

Revisjonen får opplyst i intervju at kommunen i dag benytter ca. 4400 kvm av Campus Helgeland. Dette tilsvarer i underkant av 35 % av bygget.

7.3.3 Styrets forvaltnings- og tilsynsarbeid

Eier har ikke stilt krav til selskapet om å gjennomføre styreevaluering, utarbeide årsplan, eller lignende. Dette gjøres ikke av styret i Stakobygget AS per i dag.

Revisjonen får opplyst at styret i Stakobygget AS har relativt lav aktivitet pga. det begrensede omfanget på selskapet. De siste fire årene har det blitt arrangert fire styremøter per år. En gjennomgang av referatene viser at styret ikke har hatt strategidiskusjoner eller fastsatt planer for selskapets virksomhet. Videre går det frem at styret ikke behandlet årsbudsjett for 2014 før i mars 2014, årsbudsjett for 2015 ble aldri styrebehandlet,

årsbudsjett for 2016 ble vedtatt i oktober 2015, mens årsbudsjett for 2017 ble først vedtatt av styret 20. februar 2017.

Som omtalt tidligere er det ikke vedtatt en styreinstruks for Stakobygget AS. Revisjonen får opplyst at styret i liten grad kontrollerer daglig drift av Stakobygget AS. Styret har ikke utarbeidet en stillingsinstruks for daglig leder / byggdriftssjef. Styreleder har noe dialog med daglig leder / byggdriftssjef mellom styremøtene og daglig leder / byggdriftssjef møter i styremøter. Styret har ikke etablert rutiner for kontroll- eller tilsynsaktivitet. Selskapet har ekstern regnskapsføring og revisjon, og styreleder mener at dette sikrer økonomisk kontroll med selskapet.

Basert på mottatt styremøteprotokoll har det de siste årene vært arrangert følgende styremøter:

2016	2015	2014	2013
15. desember	16. desember	24. oktober	2. desember
9. november	30. oktober	18. juni	4. juni
14. juni	26. juni	3. mars	6. mai
6. juni	9. april	21. januar	6. mars

Revisjonen får opplyst at styrets praksis de siste to årene har vært å gjennomgå regnskapsrapporter for første halvår. I følge selskapet blir regnskapsfører kalt inn til styremøtene for å ha en gjennomgang av økonomien i selskapet i styremøtene hvor regnskapsrapporter skal behandles. I 2015 ble det gjennomført én slik gjennomgang, mens det i 2016 ble gjennomført to gjennomganger. Styreleder opplever at dagens rapportering fra daglig leder / byggdriftssjef til styret er tilstrekkelig.

7.3.4 Etiske retningslinjer

Stakobygget AS har ikke utarbeidet etiske retningslinjer. Revisjonen får opplyst at daglig leder / byggdriftssjef forholder seg til Rana kommunes retningslinjer for etikk gjennom sin stilling som byggdriftssjef.

Kommunestyret vedtok i 2013 (sak 84/14) «[e]tiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte i Rana kommune». De etiske retningslinjene til Rana kommune har tretten punkt:

- Formål og virkeområde
- Møte med kommunens innbyggere og brukere
- Forvaltning av samfunnets fellesmidler
- Habilitet
- Ekstraverv og bierverv
- Forbud mot gaver og andre fordeler i tjenesten
- Forretningsetiske regler
- Åpenhet
- Ansattes yringsfrihet
- Mobbing og diskriminering
- Lederansvar
- Personlig ansvar
- Sanksjoner

Det går frem *skal*-krav og forventninger til kommunalt ansatte og folkevalgte når det gjelder både etisk atferd og økonomiske misligheter. For eksempel går det frem at «[a]nsatte og folkevalgte i Rana kommune skal arbeide for fellesskapets beste i tråd med

lover, regler, kommunens verdier og politiske vedtak. Ansatte og folkevalgte skal opptre på en måte som ikke skader kommunens omdømme og tillit i befolkningen». Videre går det frem at det ikke skal forekomme sammenblanding av ansattes og brukeres private interesser, og at «[a]nsatte og folkevalgte (...) skal ikke misbruke eller sløse med kommunens ressurser». Det presiseres at «[a]nsatte og folkevalgte skal ikke tilegne seg personlige fordeler av kommunens ressurser, verken økonomiske midler, eiendommer eller andre eiendeler».

7.4 Vurdering

Økonomisk forsvarlig drift

Det er ikke utarbeidet system og rutiner i Stakobygget AS som skal sikre en økonomisk forsvarlig drift. Det er ikke etablert retningslinjer for økonomistyring, budsjettering, beregning av husleie, risikovurderinger eller prosjektstyring. Revisjonen merker seg at det er et uttalt ønske om å ikke «bygge opp» en egen organisasjon i selskapet, men heller benytte kommunale ressurser og rutiner. Revisjonen mener likevel det er behov for å etablere rutiner og prosedyrer knyttet til selskapets virksomhet og til samhandlingen med kommunen, for å sikre god internkontroll og økonomisk forsvarlig drift. Revisjonen synes det er positivt nåværende daglig leder / byggdriftssjef vil arbeide med å bedre internkontrollen og etablere flere skriftlige rutiner for styringen av Stakobygget AS. Revisjonen vil spesielt påpeke forholdene under.

Etter revisjonens vurdering har ikke selskapet etablert tilfredsstillende praksis for økonomistyring og budsjettering. Det er ikke etablert en rutine for fakturering mellom kommunen og selskapet. Undersøkelsen viser at faktureringen er mangelfull og en kjenner dermed ikke hele kostnadsbilde for selskapet eller ev. for kommunen. Da budsjettene i stor grad bygger på foregående års regnskap, vil slik mangelfull fakturering også føre til at en ikke budsjetterer med tilstrekkelig kostnader.

Da husleie fra Rana kommune er eneste inntektskilde til Stakobygget AS mener revisjonen det er uheldig at selskapet ikke kan vise til beregningen som ligger til grunn for avtalt leiepris i en 20-årig kontrakt med kommunen. Revisjonen merker seg at hvor stor andel av nettoarealet av bygget som skal legges til grunn for beregning av husleie ikke var endelig avklart da selskapet og kommunen inngikk ny leiekontrakt i 2017. Revisjonen vil understreke viktigheten av at husleien fastsettes på riktig grunnlag, ettersom dette vil påvirke resultatet i selskapet.

Revisjonen merker seg at selskapet har en akkumulert negativ egenkapital og har fått opplyst at selskapet har som mål å redusere denne over tid. Med utgangspunkt i nylig fastsatt husleie, er det for 2017 budsjettet med et underskudd på kr. 1734. Revisjonen stiller derfor spørsmål ved hvordan selskapet skal redusere den negative egenkapitalen i selskapet med utgangspunkt i fastsatt budsjett. Videre mener revisjonen at det er uheldig at selskapet ikke har et oppdatert langtidsbudsjett som viser hvordan den negative egenkapitalen skal reduseres over tid.

Selskapet har ikke tilfredsstillende rutiner for å gjennomføre risikovurderinger og har heller ikke gjennomført dokumenterte risikovurderinger av driften. Selv om selskapet ikke løper en vesentlig risiko for mislighold av leiekontrakt fordi kommunen er en sikker leietaker, i tillegg til å være eier av bygget gjennom selskapet, mener revisjonen at det er flere andre forhold ved selskapet som burde vært risikovurdert. Eksempler på dette kan være utviklingen i markedsleie, vedlikeholdsbehov og habilitet.

Stakobygget AS har ikke utarbeidet prosjektstyringsrutiner. Det er ikke besluttet å utvide Campus Helgeland på tidspunktet av revisjonen, selv om en mulighetsstudie er gjennomført. En eventuell utvidelse av bygget vil etter revisjonens vurdering gjøre det særlig relevant å etablere tydelige rammer for prosjektstyring og samhandling med kommunen for å sikre korrekt kostnadsdeling og regnskapsføring.

Etikk

Etablering av retningslinjer er viktig for å sikre etisk atferd og unngå økonomiske misligheter. Revisjonen mener at Rana kommunes etiske retningslinjer i stor grad adresserer behovet for etisk atferd og tydeliggjør at det ikke er toleranse for økonomiske misligheter. Det er likevel ikke formelt presisert at de etiske retningslinjene gjelder for Stakobygget AS og styremedlemmer som ikke er ansatt i kommunen.

Styret

Det er ikke vedtatt en styreinstruks i Stakobygget AS. Revisjonen mener at styret ikke har etablert en systematisk oppfølging og kontroll av selskapets virksomhet. Revisjonen mener at flere av forholdene som påpekes i denne rapporten, som f.eks. utdaterte styringsdokumenter, er forhold som styret burde identifisert og rettet opp på et tidligere tidspunkt. Videre mener revisjonen det er uheldig at styret ikke har behandlet alle årlige budsjetter, og at de fleste budsjettene først har blitt fastsatt etter at budsjettåret har startet.

Lån fra kommunen til Stakobygget AS

Stakobygget AS finansierte utbyggingen av Campus Helgeland blant annet ved hjelp av videre utlån fra Rana kommune. Da kommunaldepartementet i 2014 gjorde en vurdering av lovligheten av kommunens lån til selskapet var dette basert på at selskapet ikke drev næringsvirksomhet. Konklusjonen var blant annet basert på at selskapet leier ut til kommunen til selvkost og at kommunen i hovedsak benytter bygget som eget administrasjonsbygg. Ny leiekontrakt fra 2017 innebærer at kommunen ikke lenger leier bygget til selvkost. Videre benytter kommunen i dag i underkant av 35 % av bygget selv og det er dermed grunn til å stille spørsmål ved om det fremdeles er et administrasjonsbygg for kommunen. I tillegg driver selskapet næringsvirksomhet som medfører skatteplikt. Disse forholdene gjør at faktum som KMD la til grunn for sin konklusjon den gang er endret. Revisjonen mener det er mye som taler for at selskapet i dag er næringsvirksomhet etter kommunelovens § 50. Og at det dermed ville vært i strid med kommuneloven § 50 å inngå låneavtalen i dag. Revisjonen vil påpeke på generelt grunnlag at det ikke er vanlig at en beslutning som er fattet basert på et rettmessig faktum blir ulovlig på et senere tidspunkt dersom faktum endrer seg. Revisjonen vil likevel påpeke at dersom kommunen og selskapet vurderer å inngå en tilsvarende låneavtale, må dette vurderes basert på nåværende forhold.

8. Konklusjon og anbefalinger

Eierskapskontrollen viser at Rana kommune ikke har etablert en eierskapsforvaltning som er i samsvar med KS sine anbefalinger for god eierstyring. Revisjonen mener kommunen ikke i tilstrekkelig grad har etablert system og rutiner for eierskapsforvaltningen. Kommunen mangler en oppdatert eierskapsmelding med oppdatert oversikt over eierskapene, det er ikke vedtatt eierstrategi for flere enn ett av selskapene kommunen har eierdeler i, det er ikke etablert tilfredsstillende opplæring for folkevalgte og kommunens styremedlemmer, og det er ikke etablert tydelige rutiner for valg av styremedlemmer. Rana kommune har også i liten grad etablert krav til selskapene de har eierskap i.

Revisjonen får opplyst at kommunen vil legge KS sine anbefalinger for kommunal eierskapsforvaltning til grunn i eierstrategiene som skal utarbeides for de største selskapene. Revisjonen mener likevel at kommunen dessuten bør vurdere å etablere en del overordnede rutiner som omfatter hele eierskapsporteføljen, i samsvar med KS sine anbefalinger. Disse kan gjerne inngå som en del av eierskapsmeldingen dersom denne oppdateres, eller som en del av eier- og partnerstrategi som kommunestyret har vedtatt skal utarbeides.

Når det gjelder oppfølging av Stakobygget AS har det etter revisjonens vurdering ikke vært etablert tilstrekkelige føringer for eierstyringen i kommunen. Styrende dokumenter for selskapet har ikke vært oppdatert og det er ikke etablert en eierstrategi for selskapet.

Både selskapet og kommunen understreker at selskapet er lite og at det er lagt til rette for en sømløs samhandling med kommunen ved at ansatte i kommunen ivaretar nødvendige administrative og styringsmessige funksjoner i selskapet. Revisjonen mener at forutsetningene for en slik organisering er at roller og ansvar er tydelig definert, at prosesser er etterprøvbare og at beslutninger blir dokumentert. Etter revisjonens vurdering er dette ikke tilfelle i dag. Revisjonen mener blant annet det er utilfredsstillende at selskapet ikke har gjennomført en skriftlig beregning av leieprisen, og ikke etablert et budsjett som viser hvordan selskapet på sikt planlegger å opparbeide en positiv egenkapital.

Når det gjelder driften av Stakobygget AS mener revisjonen at det ikke er etablert tilstrekkelig internkontroll, herunder system og rutiner som sikrer forsvarlig økonomistyring. Det er ikke etablert skriftlige system og rutiner vedrørende sentrale arbeidsprosesser slik som budsjettering, beregning av husleie, risikovurderinger eller prosjektstyring. Revisjonen synes det er positivt at nåværende daglig leder / byggdriftssjef vil arbeide med å bedre internkontrollen og etablere skriftlige rutiner for styringen av Stakobygget AS. Revisjonen mener at økt tydeliggjøring av roller og skriftliggjøring av retningslinjer vil bidra til å redusere risikoen for feil og mangler i arbeidsprosessene, og til at arbeidet i mindre grad blir personavhengig. Revisjonen vil spesielt understreke viktigheten av å avklare situasjoner som medfører habilitetsutfordringer og iverksette tiltak for å sikre at habilitetsreglene i forvaltningsloven blir etterlevd.

Basert på det som kommer frem i undersøkelsen anbefaler revisjonen at **Rana kommune** setter i verk følgende tiltak:

1. Sikrer at kommunens eierrepresentanter har formell fullmakt til å delta i selskapenes eiermøter.

2. Oppdaterer kommunens eierskapsmelding, herunder kommunens prinsipper for eierstyring og oversikt over alle eierskap, i samsvar med KS sine anbefalinger. Eierskapsmeldingen kan med fordel inneholde retningslinjer for:
 - a. Opplæring av folkevalgte og styremedlemmer
 - b. Prinsipper og fremgangsmåte for valg av eierrepresentanter og styrerepresentanter
 - c. Overordnede krav og forventninger til selskapene slik som styreinstruks, styreevaluering, styrevervregistrering m.m.
 - d. Oppfølging av selskapene
3. Legger frem årlig oppdatert eierskapsmelding for kommunestyret i samsvar med KS sin anbefaling og kommunestyret sitt vedtak.
4. Utarbeider eierstrategier for alle selskapene som er tilpasset selskapenes risiko og vesentlighet. For noen selskap kan dette være en mindre redegjørelse, mens for andre selskap vil dette være et mer omfattende arbeid. Kommunen bør derfor utarbeide en plan for gjennomføring av dette arbeidet slik at det blir tydelig når eierstrategi for selskapene vil foreligge.
5. Etablere rutiner som sikrer at det ikke forekommer brudd på habilitetsregelverket i kommunens samhandling med Stakobygget AS.
6. Registrere, beregne og fakturere utlegg og arbeid som utføres for Stakobygget AS.

Basert på det som kommer frem i undersøkelsen anbefaler revisjonen at **Stakobygget AS** setter i verk følgende tiltak:

1. Formaliserer roller og ansvar i selskapet, herunder etablerer en kontrakt mellom kommunen og selskapet for bruk av kommunens personell.
2. Etablere og implementerer retningslinjer for habilitetsvurderinger.
3. Skriftliggjør rutiner og retningslinjer for å dokumentere hvordan selskapet sikrer en økonomisk forsvarlig drift, herunder rutiner for økonomistyring.
4. Etablere retningslinjer for beregning av husleie og fastsette krav til dokumentasjon av beregningsgrunnlaget.
5. Fastsette mål for langsiktig økonomisk utvikling i selskapet, og dokumentere hvordan inngåtte avtaler gir muligheter for å nå de fastsatte målene, herunder å oppnå forsvarlig egenkapital på sikt.
6. Etablere en styreinstruks og gjør den kjent for styret og daglig leder.

Vedlegg 1: Høringsuttalelse

Deloitte, rapport juni 2017:

Selskapskontroll Rana kommune og Stakobygget AS.

Tilsvar fra Rana kommune v/rådmannen og Stakobygget AS, ved styreleder.

Generelt:

Innledningsvis vil styreleder opplyse at han først fra 2012/13 har hatt befatning med Stakobygget. Da primært på kommunesiden knyttet til utbyggingen, og for driften på kommunesiden de to første driftsårene etter åpningen av Campus i august 2013. Han deltok i kommunens og selskapets oppfølging av Skatt Nord sitt bokettersyn. Ble styreleder sommeren 2015. Styret ser nå på selskapets rammebetingelser som etter Skatt Nord sitt bokettersyn må sies å være endret en god del.

AS organiseringen er en arv fra byggets tilblivelse for 30 år siden som et kontorbygg for kommunale og statlige funksjoner. Selskapet leide ut hele bygget til kommunen for selvkost. Etter at politiet flyttet ut brukte kommunen nesten hele bygget til egne behov. Driften av selskapet og bygget ble i så stor grad som mulig ivaretatt av kommunen ettersom dette ble ansett som mest kostnadseffektivt. Skattemessig ble selskapet av skattemyndighetene ansett som ikke skattepliktig virksomhet tross organiseringen som AS.

Det kan knyttes kommentarer til at kommunen har videreført eierskap gjennom selskapet heller enn å eie og drifte Campus på lik linje med øvrig kommunal eiendomsmasse. Terminering av selskapet ble vurdert da kommunen ble eneeier, men ble valgt bort for ikke å måtte betale et betydelig beløp i dokumentavgift til staten. At slik terminering ikke ble vurdert i forbindelse med saksbehandlingen før utbyggingen i 2011-13 er beklagelig. Forklaringen er trolig at det var betydelig hastverk med å komme i gang med utbyggingen og svært turbulente tider både politisk og administrativt i kommunen i årene før 2011/12. På et tidspunkt i 2012 var bygningsmassen strippet og svært lite verd slik at et kommunalt kjøp på det tidspunktet ville vært mye enklere om det hadde blitt vurdert som best med direkte kommunalt eierskap for Campus.

Da kommunestyret gjennom flere saker behandlet spørsmålet om å omgjøre og bygge ut Stakobygget til et Høgskolesenter hvor høgskoleaktørene som da var spredt på forskjellige lokaliteter i byen skulle samles, ble dette ansett som en samfunnsutvikleroppgave som bare kommunen kunne løse. Etablering av et slikt Høgskolesenter i byen var ønsket og programfestet i kommunale strategiplaner siden før tusenårsskiftet. Fra 2004/05 ble slikt tilbud også utredet i konkrete utbyggingsprosjekt. Kommunen ble sett på som den eneste aktøren som kunne etablere et slikt tilbud som høgskoleaktørene kunne være villige til å flytte til og samles i.

Kommunestyresakene om utbyggingen er klar på at utbyggingen av Stakobygget til høgskolesenter ikke var initiert av at kommunen eller selskapet skulle tjene penger, men at formålet var å skaffe kommunen et samlokalisert høgskoletilbud med tilhørende fagmiljø.

Kommentar til de punktvisse anbefalinger i rapporten:

I rapportens kapittel 8 har Deloitte oppsummert sine konklusjoner og anbefalinger. For kommunen er det angitt 6 anbefalte tiltak. For selskapet Stakobygget AS er det også i 6 punkter gitt anbefaling om å iverksette tiltak. Disse kommenteres punktvis nedenfor.

Anbefalte tiltak Rana kommune:

Basert på det som kommer frem i undersøkelsen anbefaler revisjonen at Rana kommune setter i verk en rekke tiltak oppramset i kapittel 8. Rådmannen vil kommentere disse fortløpende:

1. *Sikrer at kommunens eierrepresentanter har formell fullmakt til å delta i selskapenes eiermøter.*

Dette er en del av det praktiske arbeidet som følger med arbeidet med eierskapsmeldingene, og vil framgå av de prinsipper og fremgangsmåter som skal gjelde for eierrepresentanter i de ulike selskapene, jf.pkt 2 b.

2. *Oppdaterer kommunens eierskapsmelding, herunder kommunens prinsipper for eierstyring og oversikt over alle eierskap, i samsvar med KS sine anbefalinger.*

Eierskapsmeldingen kan med fordel inneholde retningslinjer for:

- a. *Opplæring av folkevalgte og styremedlemmer*
- b. *Prinsipper og fremgangsmåte for valg av eierrepresentanter og styrerepresentanter*
- c. *Overordnede krav og forventninger til selskapene slik som styreinstruks, styreevaluering, styrevervregistrering m.m.*
- d. *Oppfølging av selskapene*

Rana kommune har gitt en detaljert beskrivelse av arbeidet med eierskapsmeldingene, og hvilke føringer og prioriteringer som er gitt av kommunestyret i den anledning. Arbeidet med å utarbeide eierskapsmeldinger er omfattende og ressurskrevende. På det nåværende tidspunkt er eierstrategi for Helgeland Kraft As ferdigstilt, og administrasjonen jobber parallelt med eierstrategiske spørsmål knyttet til de øvrige selskaper som kommunen har eierinteresser i.

Rådmannen har som målsetting at det i løpet av en periode på ca 2 år, skal foreligge en eierskapsmelding for hvert av de selskaper kommunen har eierinteresser i. Til grunn for dette arbeidet vil KS sine anbefalinger bli lagt til grunn, i rene kommersielle selskaper også NUES anbefalinger. Hvorvidt det er hensiktsmessig å etablere en overordnet eierskapsmelding vil bli vurdert nærmere. Det vil uansett bli utarbeidet overordnede retningslinjer og prosedyrebeskrivelser som kan gjelde hele eierskapsporteføljen. Rådmannen ser også hen til de lovendringer som er foreslått i forarbeidene til ny kommunelov, og hvor det for å styrke kommunenes eierstyring er foreslått innføring av krav til eierskapsmeldinger for hele kommunens selskapsportefølge. Videre skal innsynsrett knyttet til eierskapskontroll ligge hos kontrollutvalget og revisjonen.

3. *Legger frem årlig oppdatert eierskapsmeldingen for kommunestyret i samsvar med KS sin anbefaling og kommunestyret sitt vedtak.*

Rådmannen anser at det er fornuftig å innføre en rutine med rapportering til kommunestyret på de eierposisjoner og interesser kommunen innehar. Dette vil legges inn i årshjul. Rapportering skjer også gjennom årsrapporteringen.

4. *Utarbeider eierstrategier for alle selskapene som er tilpasset selskapenes risiko og vesentlighet. For noen selskap kan dette være en mindre redegjørelse, mens for andre selskap vil dette være et mer omfattende arbeid. Kommunen bør derfor utarbeide en plan for gjennomføring av dette arbeidet slik at det blir tydelig når eierstrategi for selskapene vil foreligge.*

Rådmannen bemerker at dette er under arbeid, og viser for øvrig til pkt 2 ovenfor.

5. Etablere rutiner som sikrer at det ikke forekommer brudd på habilitetsregelverket i kommunens samhandling med Stakobygget AS.

Rådmannen bemerker at det er et sterkt fokus på habilitetsspørsmål i Rana kommune, både når det gjelder eierrepresentanter i Stako-bygget og i kommunens selskapsportefølje for øvrig. Det er gitt opplæring til de folkevalgte. Det vises for øvrig til de kommentarene som er gitt fra Stakobyggets leder til anbefaling 2.

6. Utarbeider rutiner for registrering, beregning og fakturering av utlegg og arbeid som utføres for Stakobygget AS.

Kommunen, i dette tilfellet Byggdrift, har generelle rutiner for slik registrering og håndtering av utlegg og arbeid som utføres for andre. Kommunen ser ingen grunn til å utarbeide et særskilt regelverk for relasjonen til Stakobygget AS. I en kontrakt som anbefalt under pkt. 1 til selskapet nedenfor kan det være aktuelt å referere disse generelle rutinene.

Anbefalte tiltak Stakobygget AS.

Anbefaling 1:

Formaliserer roller og ansvar i selskapet, herunder etablerer en kontrakt mellom kommunen og selskapet for bruk av kommunens personell.

Grei anbefaling. Innebærer å beskrive og formalisere innarbeidede rutiner som har vært praktisert gjennom mange år. Vil ikke påvirke selskapets eller kommunens drift eller virksomhet i særlig grad.

Anbefaling 2:

Etablerer og implementerer retningslinjer for habilitetsvurderinger.

Det kan i rapporten synes som om revisor mener at den driftsform som selskapet og kommunen har valgt innebærer spesielle utfordringer habilitetsmessig. Styreleder er etter å ha lest rapporten spørrende til denne problematiseringen. Stakobygget AS er et enkelt og oversiktlig selskap uten egne ansatte. Som følge av avtalen med kommunen som leier og drifter hele bygningskomplekset er det få variable kostnader og få driftsrelaterte beslutninger som skal tas i selskapet. Over tid kan det sikkert oppstå behov for beslutninger relatert til ytre vedlikehold utover det som er budsjettert. Innleid daglig leder vil da konferere med styreleder. Hovedsaken sett fra selskapets side er at valgt organisering sikrer en kostnadseffektiv og faglig kompetent ledelse av selskapet, og en god samordning og samhandling med kommunens interesser som leietaker, driver og framleier.

Selskapet og kommunen er opptatt av å praktisere habilitetsbestemmelser på en god måte. Jeg finner det naturlig at kommunens habilitets regelverk legges til grunn også for Stakobygget AS. Styret ser i utgangspunktet ikke behov for særskilte føringer knyttet til innleid daglig leder sin dobbeltfunksjon. Den nye leiekontrakten mellom selskapet og kommunen er underskrevet av styreleder og teknisk sjef nettopp for å ivareta habilitetsregelverket. At daglig leder / byggdriftsjef med sin kompetanse deltok i arbeidet med å utarbeide avtaleforslaget anses ikke problematisk i habilitetssammenheng. Det er teknisk sjef og styreleder som er underskriver av avtalen som er beslutningstakere i denne sammenheng.

Anbefaling 3:

Etablerer rutiner og retningslinjer for å sikre økonomisk forsvarlig drift som dekker økonomistyring og budsjettering, risikovurdering og prosjektstyring.

Styret ser i liten grad behov for nye rutiner eller retningslinjer knyttet til forsvarlig drift av et enkelt og oversiktlig selskap som Stakobygget AS. Selskapet har innleid profesjonell regnskapsfører og

revisor, og har en velkvalifisert daglig leder for driften av selskapet / bygningsmassen. Styret har minst 4 styremøter årlig. Kostnadsutvikling og selskapets løpende drift drøftes også gjennom uformell kontakt mellom daglig leder og styreleder.

Rapporten etterlyser risikoanalyse av Stakobygget AS sin virksomhet. Styret ser ikke grunnlag for særlig problematisering i slik retning. Kommunen som er eier av selskapet leier og drifter hele bygget. Kommunen anses som en sikker leietaker og selskapet er i overskuelig framtid sikret 100 % utleie uavhengig av endringer og avbrudd i kommunens framleie av lokalene. For selskapet er dette en sikker og langsiktig rammebetingelse.

Også fra kommunens ståsted må en slik leie og drift av hele bygget være trygt. Kontorlokaler som ikke er utleid kan brukes til å dekke kommunens egne behov for lokaler. Kontorene i 4 etg. brukes i dag av kommunens bygningsavdeling og prosjektavdeling på vilkår om at de skal flytte ut på relativt kort varsel dersom leietakere innenfor primærformålet Høgskoleaktører med tilhørende fagmiljø vil leie lokalene.

Prosjektstyring anses ikke å være en aktivitet for Stakobygget AS som det er behov for å utarbeide rutiner og retningslinjer for. Utbyggingen i 2011-2013 ble gjennomført med innleid ledelse fra kommunens prosjektavdeling. Forøvrig har både daglig leder og styremedlemmer yrkeserfaring med styring av større prosjekter uten at den kompetansen anses særlig aktuell å nytte for selskapet.

Anbefaling 4:

Etablerer retningslinjer for beregning av husleie og fastsette krav til dokumentasjon av beregningsgrunnlaget.

Selskapets vedtekt har gjennom 30 år gitt en klar retningslinje for hvordan husleie skulle beregnes. Husleie skulle dekke selvkost for selskapets virksomhet og det skulle ikke betales utbytte til eier. Slik ble selskapet drevet før, og i utgangspunktet også etter utbyggingen til høgskolesenter. Selskapet leide fortsatt ut hele anlegget til kommunen. Kommunen framleide til Høgskoleaktørene og andre beslektede aktører, og benytter øvrige arealer til egne behov.

Skatt Nord sitt bokettersyn gjennom 2014 og 2015 har nå endret denne mangeårige praksis. Skatt Nord krevde at leien til kommunen skal være markedsbasert. Å fastsette en markedsleie for utleie av et helt bygg spesialdesignet som høgskolesenter var ikke helt enkelt, men det leibeløpet som ble fakturert i 2016 er det leibeløpet som Skatt Nord konkluderte med som markedstilpasset, og som selskapet og kommunen har tatt til etterretning.

Det er inngått en ny leieavtale mellom selskapet og kommunen med dette leienivået som utgangspunkt. Styret er spørrende til at det etterspørres retningslinjer og krav til dokumentasjon utover det som framgår av den nye leieavtalen.

Anbefaling 5;

Vurdere leiekontrakten med kommunen og hvorvidt leieprisen, inkludert justeringsmulighetene i kontrakten, er tilstrekkelig for å sikre forsvarlig drift av selskapet framover.

Resultatet av Skatt Nord sitt bokettersyn og behandlingen av dette gjennom 2014 og 2015 medfører noen nye utfordringer for selskapet og for kommunen. Begge parter må forholde seg til at selskapet nå anses som en skattepliktig virksomhet. Skatt Nord gikk også konkret inn i de økonomiske mellomværende mellom Stakobygget AS og kommunen. I avgiftssammenheng kreves det at både husleienivå og kostnader for kjøp av tjenester mellom selskapet og kommunen er markedsbasert. Pålegg som ble gitt i slik sammenheng er iverksatt.

Deloitte etterspør i rapporten om Stakobygget AS budsjetterer og driver forsvarlig. I det ligger det at selskapet skal drive med regnskapsmessig overskudd. Selskapet har i dag en framført negativ egenkapital på ca.10 mill. kr. etter ekstraordinær nedskrivning av bygningsmassen i forbindelse med utbyggingen i 2011-13. Jeg har i intervju sagt at jeg finner det rimelig at selskapet over tid genererer overskudd slik at egenkapitalen blir positiv, men styret har ingen signaler fra eier om at selskapet skal ha maksimal profitt som ledesnor. Formålet med utbyggingen, og for selskapet Stakobygget AS er å tilby gode lokaler til en riktig pris til leietaker Rana kommune for samlokaliserte høgskoletilbud i Rana. Jeg tror ikke at et husleienivå som genererer betydelig overskudd de første driftsårene er en riktig eller ønsket strategi fra eiers side. Øker selskapet husleia til kommunen for å generere skattepliktig overskudd kan dette medføre at kommunens framleie går med underskudd.

Under arbeidet med bokettersynet og det etterfølgende arbeid med den nye leieavtalen mellom kommunen og selskapet er det gjort konkrete vurderinger knyttet til forsvarlig økonomisk drift av selskapet framover. At selskapet de første årene etter en slik stor investering til utbygging ikke leverer regnskap med netto overskudd er ikke uvanlig. Selskapet har god likviditet, og vil med den nye leieavtalen på sikt også levere regnskapsmessig overskudd. Husleienivået i dag ivaretar de krav som ble satt fra Skatt Nord, og antas også på sikt å gi et tilfredsstillende driftsresultat for selskapet Stakobygget AS.

I rapporten til Deloitte gjøres det et poeng av at kommunen omtrent ikke har fakturert selskapet for ytre vedlikehold i de siste årene. Dette har sin naturlige forklaring ved at byggene er nye og at byggeprosjektet ikke ble avsluttet før ved utgangen av 2016. Nødvendige tiltak har stort sett enten vært garantisaker, eller endringer som ble finansiert under utbyggingsprosjektet.

Anbefaling 6:

Sikrer at styreinstruksen er tilstrekkelig oppdatert og gjør den kjent for styret og daglig leder-

Styreinstruksen som det redegjøres for i rapporten var ukjent for styreleder før intervjuet i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen. Dette er trolig ikke noe rart ettersom den aktuelle styreinstruksen er et utkast som ble utarbeidet i 2009, og aldri er vedtatt som et gjeldende styringsdokument. Styremedlemmene Holgersen og Vassvik satt begge i styret i 2009 og husker at daværende styreleder arbeidet med et slikt dokument og at dette ikke ble ferdigstilt. Dokumentet som revisor spurte meg ut om er forøvrig merket «utkast», er kludret på med penn og er ikke underskrevet. Det kan ikke være klanderverdig at styreleder som tiltrådte styret sommeren 2015 ikke kjenner til dette utkastet fra 2009.

Når det er sagt så finner dagens styre at det er behov for en slik instruks som et styrende dokument. Styret vil derfor i samråd med eier oppdatere og formaliser styreinstruks utkastet, og sørge for at den blir styrende for styrets virke.

Mo i Rana 14.06.17.

Robert Pettersen
Rådmann Rana kommune

Sverre Å. Selfors
Styreleder Stakobygget AS.

Vedlegg 2: Revisjonens kommentarer til kommunens og selskapets høringsuttalelse

Innledning

Revisjonen mottok en felles høringsuttalelse fra kommunen ved rådmannen og Stakobygget AS ved styreleder. Under følger revisjonens kommentar til høringsuttalelsen. Vi har valgt å ta utgangspunkt i kommentarene til de enkelte anbefalinger. I de tilfeller vi justerer innhold i rapporten/anbefalingene vil vi presisere dette under.

Anbefalinger knyttet til kommunens eierskapsforvaltning

Anbefaling 1: *Sikrer at kommunens eierrepresentanter har formell fullmakt til å delta i selskapenes eiermøter.*

Rådmannen skriver i høringsuttalelsen at denne anbefalingen er en del av det praktiske arbeidet som følger med arbeidet med eierskapsmeldingene.

Revisjonen vil likevel understreke at fullmakten til rådmannen som generalforsamlingsrepresentant for Stakobygget AS bør fremgå av kommunens delegeringsreglement. Revisjonen vil vise til saksutredning etter selskapskontroll av Stakobygget AS fra 2008 hvor kontrollutvalget gjør kommunestyre oppmerksom på at «fullmakt [til rådmann] er gitt i kommunestyresak 52/01, og kontrollutvalget anbefaler at fullmakten innarbeides i kommunens delegasjonsreglement dersom den er ment å være en delegasjon».

Anbefaling 2: *Oppdaterer kommunens eierskapsmelding, herunder kommunens prinsipper for eierstyring og oversikt over alle eierskap, i samsvar med KS sine anbefalinger.*

Rådmannen skriver i høringsuttalelsen at rådmannen vil vurdere hvorvidt det er hensiktsmessig å etablere en overordnet eierskapsmelding, men at det uansett vil bli utarbeidet overordnede retningslinjer og prosedyrebeskrivelser.

Revisjonen viser til KS sin anbefaling nr. 4: «Kommunestyrene bør hvert år fastsette overordnede prinsipper for sitt eierskap ved å utarbeide en eierskapsmelding for alle sine selskaper.»

Anbefaling 3: *Legger frem årlig oppdatert eierskapsmelding for kommunestyret i samsvar med KS sin anbefaling og kommunestyret sitt vedtak.*

Revisjonen har ingen kommentar til høringsuttalelsen.

Anbefaling 4: *Utarbeider eierstrategier for alle selskapene som er tilpasset selskapenes risiko og vesentlighet. For noen selskap kan dette være en mindre redegjørelse, mens for andre selskap vil dette være et mer omfattende arbeid. Kommunen bør derfor utarbeide en plan for gjennomføring av dette arbeidet slik at det blir tydelig når eierstrategi for selskapene vil foreligge.*

Rådmannen viser i høringsuttalelsen til at utarbeidelse av eierstrategier er under arbeid. Videre viser rådmann til sin kommentar til anbefaling 2 over: at det vil bli utarbeidet en eierskapsstrategi for hvert av selskapene som kommunen har eierinteresser i innen ca. 2 år.

Anbefaling 5: *Etablere rutiner som sikrer at det ikke forekommer brudd på habilitetsregelverket i kommunens samhandling med Stakobygget AS.*

Revisjonen har ingen kommentar til høringsuttalelsen på dette punktet, men viser til revisjonens kommentar knyttet til anbefaling nr. 2 til selskapet (se under).

Opprinnelig anbefaling 6: *Utarbeider rutiner for registrering, beregning og fakturering av utlegg og arbeid som utføres for Stakobygget AS.*

Rådmannen opplyser i høringsuttalelsen at kommunen v/Byggdrift har generelle rutiner for slik registrering og håndtering av utlegg og arbeid som utføres for andre.

Revisjonen var ikke kjent med at kommunen har utarbeidet en rutine egnet for å registrere, beregne og fakturere Stakobygget AS. Det kom frem gjennom undersøkelsen at det ikke har vært særlig fokus på hvor mye som faktureres mellom kommunen og Stakobygget AS. Skatt nord mente også i sitt bokettersyn at kommunen fakturerer Stakobygget AS for lite for tjenester utført av daglig leder / byggdriftssjef og ev. tjenester utført av andre kommunalt ansatte. Revisjonen vil derfor understreke viktigheten av at kommunens rutinene for registrering, beregning og fakturering blir fulgt opp. Ettersom kommunen opplyser at de har rutiner for dette justerer revisjonen anbefalingen til:

Registrere, beregne og fakturere utlegg og arbeid som utføres for Stakobygget AS.

Anbefalinger knyttet til Stakobygget AS

Anbefaling 1: *Formaliserer roller og ansvar i selskapet, herunder etablerer en kontrakt mellom kommunen og selskapet for bruk av kommunens personell.*

Revisjonen har ingen kommentar til høringsuttalelsen.

Anbefaling 2: *Etablere og implementerer retningslinjer for habilitetsvurderinger.*

I høringsuttalelsen fremgår det at styreleder «finder det naturlig at kommunens habilitetsregelverk legges til grunn også for Stakobygget AS».

Som det går frem av rapporten har kommunen i sine etiske retningslinjer et prinsipp som gjelder habilitet. Revisjonen mener samtidig at så lenge Stakobygget er organisert som et AS, og dermed er et eget rettssubjekt, bør kommunale rutiner som også skal gjelde selskapet gå frem av selskapets styrende dokumenter (for eksempel styrevedtak, retningslinjer e.l.).

Både rådmann og styreleder er i høringsuttalen spørrende til at det skal være særskilte habilitetsutfordringer og behov for egne rutiner knyttet til hvordan selskapet er organisert. Revisjonen mener at ettersom ansatte fra kommunen har sentrale posisjoner i selskapet

kan det oppstå tvilstilfeller knyttet til habilitet for eksempel ved inngåelse av kontrakter, leiekontrakter og låneavtaler.

Revisjonen vil vise til at det i revisjonsrapporten fra 2014 om ombyggingen av Campus Helgeland også ble pekt på at habilitet er en utfordring for selskapet og kommunen, da det er de samme ressursene som arbeider i Stakobygget AS og som saksbehandler saker ang. Stakobygget AS i kommunen.

Revisjonen vil også vise til KS sin anbefaling nr. 15: «Det anbefales at styrene etablerer faste rutiner for å håndtere mulige habilitetskonflikter (...)».

Revisjonen opprettholder derfor sin anbefaling om at selskapet bør etablere og implementere retningslinjer for habilitetsvurdering. Revisjonen mener at slike vurderinger må dokumenteres og arkiveres.

Opprinnelig anbefaling 3: *Etablerer rutiner og retningslinjer for å sikre økonomisk forsvarlig drift som dekker økonomistyring og budsjettering, risikovurdering og prosjektstyring.*

I høringsuttalelsen fremgår det at Stakobygget AS i liten grad ser behov for nye rutiner eller retningslinjer for å sikre økonomisk forsvarlig drift. Det blir blant annet vist til at det ikke vil være behov for prosjektstyringsrutiner ettersom dette ikke vil være en aktivitet for Stakobygget AS.

Revisjonen mener at utarbeidelse av rutiner skal være basert på en risiko og vesentlighetsvurdering og tilpasses virksomhetens drift, og at det bør gjøres en konkret vurdering av omfanget av rutiner. Selskapskontrollen viser samtidig at det er behov for økt skriftliggjøring og dokumentering av rutiner og prosedyrer for eksempel når det gjelder budsjettering (bruk av langtidsbudsjett og behandling av budsjett), beregning av husleie, samhandling mellom kommune og Stakobygget AS m.m.

Revisjonen velger å justere anbefalingen noe for å tydeliggjøre den. Ettersom god økonomistyring omfatter både rutiner for risikovurderinger og prosjektstyring, har revisjonen valgt å vektlegge økonomistyring i anbefalingen:

Skriftliggjøre rutiner og retningslinjer for å dokumentere hvordan selskapet sikrer en økonomisk forsvarlig drift, herunder rutiner for økonomistyring.

Anbefaling 4: *Etablerer retningslinjer for beregning av husleie og fastsette krav til dokumentasjon av beregningsgrunnlaget.*

I høringsuttalelsen understrekes det at det nylig er inngått ny leieavtale mellom Stakobygget AS og kommunen med utgangspunkt i resultatet fra Skatt nord sitt bokettersyn. Styret er spørrende til at det etterspørres retningslinjer og krav til dokumentasjon utover det som framgår av den nye leieavtalen.

Bakgrunnen for revisjonens anbefalingen er at det ikke er dokumentert hvordan leieprisen er beregnet. Revisjonen merker seg at leieprisen er basert på Skatt nord sitt bokettersyn samt et fortjenstepåslag. Det er ikke beskrevet hvordan fortjenstepåslaget er fastsatt. Det hersker også tvil i selskapet om hvorvidt alt nettoareal skal inngå i grunnlaget for beregning av husleie og ev. hvor mye av nettoarealet som skal trekkes fra som ikke fakturerbart. I forbindelse med verifisering av rapporten opplyste selskapet at hva som er netto fakturerbart areal må fastsettes av daglig leder / byggdriftssjef etter en detaljert gjennomgang sammen med styret og regnskapsfører. Det presiseres at konklusjonen etter gjennomgangen vil få «innvirkning på forholdet mellom inntekt og utgifter som igjen gir uttrykk for om det er lagt opp til forsvarlig drift i budsjettene». Revisjonen mener derfor selskapet bør beskrive og dokumentere hvordan leiepris blir fastsatt og hva som er beregningsgrunnlaget. Revisjonen opprettholder derfor anbefalingen.

Opprinnelig anbefaling 5: *Vurdere leiekontrakten med kommunen og hvorvidt leieprisen, inkludert justeringsmulighetene i kontrakten, er tilstrekkelig for å sikre forsvarlig økonomisk drift av selskapet fremover.*

Styreleder opplyser i høringssvaret om at styret ikke har fått signaler fra eier om at selskapet skal ha maksimal profitt som ledesnor. Videre blir det vist til at styreleder ikke tror at et husleienivå som genererer betydelig overskudd de første driftsårene er en riktig eller ønsket strategi fra eiers side.

Revisjonen er ikke kjent med hva som er eiers ønske med hensyn til den økonomiske utviklingen på kort eller lang sikt ettersom det ikke foreligger en eierstrategi for selskapet. Men det stilles krav i aksjeloven om forsvarlig egenkapital. Revisjonen har ikke lagt til grunn at selskapet skal ha maksimal profitt eller betydelig overskudd de første årene, men stiller spørsmål ved hvilke beregninger som er lagt til grunn for å oppnå positiv egenkapital over tid.

I høringssvaret viser styreleder til at det er rimelig at selskapet over tid genererer overskudd slik at egenkapitalen blir positiv. Det blir også presisert at likviditeten er god og at selskapet med den nye leieavtalen etterhvert vil levere regnskapsmessig overskudd. Det går også frem av høringssvaret at det antas at den nye leieavtalen over tid også vil gi et tilfredsstillende driftsresultat for selskapet.

Dersom målet er at selskapet på sikt skal oppnå positiv egenkapital, mener revisjonen at selskapet bør sannsynliggjøre dette gjennom å fastsette mål for selskapet og etablere et langtidsbudsjett som viser hvordan for eksempel leiekontrakten, med den husleien og justeringsmuligheter som ligger i leiekontrakten, kan gi et slikt resultat. Revisjonen fikk opplyst at selskapet tidligere har utarbeidet et langtidsbudsjett, men at dette er ikke oppdatert de siste årene. For å tydeliggjøre revisjonens anbefaling har vi valgt å justere anbefaling nr. 5 til selskapet som følger:

Fastsette mål for langsiktig økonomisk utvikling i selskapet, og dokumentere hvordan inngåtte avtaler gir muligheter for å nå de fastsatte målene, herunder å oppnå forsvarlig egenkapital på sikt.

Anbefaling 6: *Sikrer at styreinstruksen er tilstrekkelig oppdatert og gjør den kjent for styret og daglig leder.*

Det går frem av høringsuttalelsen at styreinstruksen som ble sendt til revisjonen aldri ble vedtatt. I tilsendt styreinstruks som revisjonen tok utgangspunkt i, står det innledningsvis at den ble vedtatt 26. mars 2009. Revisjonen har endret dette faktum i rapporten og justert tilhørende vurdering. Revisjonen mener det er positivt at styret vil utarbeide en styreinstruks og implementere denne. Det er ikke et krav i aksjeloven om at Stakobygget AS må ha en styreinstruks. KS anbefaler samtidig at eier stiller krav om at det utarbeides styreinstruks. Revisjonen mener også at en styreinstruks er et godt verktøy for å sikre at styret ivaretar sitt forvaltnings- og tilsynsansvar. Revisjonen vil også legge til at det ifølge aksjeloven er styret som fastsetter styreinstruks, men dette er ikke til hinder for at generalforsamlingen kan vedta denne. På bakgrunn av dette opprettholder revisjonen sin anbefaling, men endrer formuleringen fra «oppdatere» til «etablere»:

Etablere en styreinstruks og gjør den kjent for styret og daglig leder.

Vedlegg 3: Kontrollkriterium

Lov- og forskriftskrav

Kommunelov

Kommunelovens § 50 regulerer kommunens anledning til låneopptak. Der går det frem av punkt seks at «kommuner (...) kan ta opp lån for videre utlån. (...). Vilkåret er at mottakere ikke driver næringsvirksomhet og at midlene skal nyttes til investeringer».

Aksjelov

Det går frem av aksjeloven, § 3-8 (2. ledd) om avtaler mellom selskap og aksjeeiere, at:

[s]tyret skal sørge for at det utarbeides en redegjørelse for avtalen etter reglene i § 2-6 første og annet ledd. Redegjørelsen skal inneholde en erklæring om at det er rimelig samsvar mellom verdien av det vederlaget selskapet skal yte og verdien av det vederlaget selskapet skal motta.

I aksjelovens § 2-6 (2. ledd) går det frem at «[s]tifterne skal sørge for at redegjørelsen blir utarbeidet. Stifterne skal datere og undertegne redegjørelsen. Redegjørelsen skal være bekreftet av revisor».

Aksjeloven slår fast at generalforsamling er der aksjeeier utøver den øverste myndigheten i selskapet. Jf. § 5-2 har aksjeeierne rett til å møte i generalforsamlingen, enten selv eller ved fullmektig etter eget valg. Aksjeloven stiller ikke krav til hvem som skal møte som aksjonær, men det går frem av § 5-2 punkt 2 om aksjeeiernes møterett og fullmektig at fullmektig skal legge frem skriftlig og datert fullmakt. Det presiseres at fullmakten anses å gjelde bare for førstkommende generalforsamling hvis det ikke går tydelig frem at noe annet er ment. Det kan gjøres unntak fra kravene om fullmakt dersom samtlige aksjeeiere samtykker til det.

Kapittel seks i aksjeloven stiller krav om selskapsledelse. I aksjeloven § 6-12 går det fram at:

- (1) Forvaltningen av selskapet hører under styret. Styret skal sørge for forsvarlig organisering av virksomheten.
- (2) Styret skal i nødvendig utstrekning fastsette planer og budsjetter for selskapets virksomhet. Styret kan også fastsette retningslinjer for virksomheten.
- (3) Styret skal holde seg orientert om selskapets økonomiske stilling og plikter å påse at dets virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll.

§ 6-12 er den paragrafen som definerer «forvaltningsansvaret» til styret. § 6-13 blir tilsvarende omtalt som «tilsynsansvaret». Det går fram av § 6-13 at styret sitt tilsynsansvar innebærer at styret skal føre tilsyn med den daglige ledelsen og selskapet sin virksomhet eller. Styret kan fastsette instruks for den daglige ledelsen.

Ifølge § 6-14 skal daglig ledelse stå for den daglige ledelsen av selskapets virksomhet, samt følge de retningslinjer og pålegg som styret gir. Daglig ledelse omfatter ikke saker som etter selskapets forhold er av uvanlig art eller har stor betydning. Daglig leder skal sørge for at selskapets regnskap samsvarer med lov og forskrift, samt at formuesforvaltningen er ordnet på en betryggende måte. Minst hver fjerde måned skal daglig leder, i møte eller

skriftlig, underrette styret om selskapets virksomhet, stilling og resultatutvikling, jf. § 6-15. Styret, eller enkelte styremedlemmer, kan til enhver tid kreve at daglig leder gir styret en nærmere utredelse om bestemte saker. Det går fram av § 6-21 at daglig leder skal forberede saker som skal behandles av styret, i samråd med styreleder. En sak skal bli forberedt og lagt fram slik at styret har et tilfredsstillende saksbehandlingsgrunnlag.

Aksjeloven § 6-27 slår fast at:

[e]t styremedlem må ikke delta i behandlingen eller avgjørelsen av spørsmål som har slik særlig betydning for egen del eller for noen nærstående at medlemmet må anses for å ha fremtredende personlig eller økonomisk særinteresse i saken. Det samme gjelder for daglig leder.

Skattelov

Av skatteloven, kapittel 13 om skjønnsfastsettelse av inntekt ved interessefelleskap, går det frem av § 13-1 om interessefelleskap:

(1) Det kan foretas fastsettelse ved skjønn hvis skattyters formue eller inntekt er redusert på grunn av direkte eller indirekte interessefelleskap med annen person, selskap eller innretning. (...).

(3) Ved skjønnen skal formue eller inntekt fastsettes som om interessefelleskap ikke hadde foreligget.

Forvaltningslov

Det går fram av første ledd av forvaltningslovens § 6, første ledd om habilitet at en offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret for, et selskap som er part i saken. Med offentlig tjenestemann siktes det i loven til «en embetsmann eller annen som er ansatt i (...) en kommunens tjeneste». Det legges til i § 10 at bestemmelsen i § 6 gjelder tilsvarende for «enhver annen som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan». I følge veilederen for habilitet i kommuner og fylkeskommuner (utgitt av kommunal- og regionaldepartementet) betyr dette at også folkevalgte representanter i kommunale kollegiale organer er omfattet av reglene. Det går videre fram av veilederen at «en tjenestemann eller folkevalgt blir automatisk inhabil til å forberede eller treffe avgjørelse i en forvaltningssak når han eller hun er styremedlem eller har enkelte andre sentrale verv eller stillinger i et selskap».

Medlemmer i generalforsamling er ikke omfattet av den delen av § 6 som er nevnt innledningsvis. Deres habilitet må ev. vurderes etter forvaltningsloven § 6 annet ledd:

Likewise er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.

§ 2, første ledd bokstav e, i forvaltningsloven definerer «part» som: «person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder». Det går fram av veilederen at det bare er der selskapet er reell part i den saken som tjenestemannen får til behandling, at det vil oppstå inhabilitet. Hvorvidt et selskaps tilknytning til en sak er så reell og sterk at selskapet blir en part i saken, vil bero på «en konkret, skjønnsmessig vurdering». Det blir videre i veilederen pekt på noen typetilfeller der det i større eller mindre grad kan legges til grunn at selskapet vil være part. Eksempler på typetilfeller er «myndighetsutøvelse rettet mot selskapet», herunder vedtak om bevilgning til selskapet, «kommunen inngår kontrakt med selskapet», «kommunens avgjørelser om økonomiske forhold tilknyttet selskapet», herunder vedtak om ekstraordinære bevilgninger eller tilskudd til selskapet.

Anbefalinger og normer

KS' anbefalinger for eierskapsutøving i kommunal sektor

Kommunene bør etablere et politisk styringsgrunnlag for utøving av eierstyring, gjennom kommunens prinsipper for eierstyring. Det er viktig å være bevisst de mulighetene som finnes i å styrke kunnskapen og oppmerksomheten rundt eierskapspolitikken blant et bredt utvalg av de folkevalgte for at folkevalgte skal kunne påvirke og styre selskapene i tråd med de formål som er satt. Dette er også nødvendig for å sikre at eierskapspolitikken gis en bred og helhetlig politisk prosess. Det går videre frem av KS sine anbefalinger om kommunal eierstyring at «[s]elv om deler av virksomheten er lagt ut i et selskap, har kommunestyret det overordnede ansvaret. Det er derfor viktig å opprettholde god folkevalgt styring».

Ifølge KS er det viktig å være bevisst de mulighetene som finnes i å styrke kunnskapen og oppmerksomheten rundt eierskapspolitikken blant et bredt utvalg av de folkevalgte for at folkevalgte skal kunne påvirke og styre selskapene i tråd med de formål som er satt. Dette er også nødvendig for å sikre at eierskapspolitikken gis en bred og helhetlig politisk prosess. Det går videre frem av KS sine anbefalinger om kommunal eierstyring at «[s]elv om deler av virksomheten er lagt ut i et selskap, har kommunestyret det overordnede ansvaret. Det er derfor viktig å opprettholde god folkevalgt styring».

Forskning viser, ifølge KS, at administrasjonen har en viktig støttefunksjon for at de folkevalgte skal kunne ivareta sine roller på en god måte. For at de folkevalgte skal kunne påvirke og styre selskapene i tråd med de formål som er satt, er det viktig å være bevisst de mulighetene som finnes i å styrke kunnskapen og oppmerksomheten rundt eierskapspolitikken blant et bredt utvalg av de folkevalgte, og at den gis en bred og helhetlig politisk prosess. Et grep for å sikre dette, kan være å forankre eierskapspolitikken i kommuneplanen.

Eierskapsmelding

KS anbefaler kommunestyrene å fastsette overordnede prinsipper for sitt eierskap gjennom **årlig utarbeidelse av eierskapsmelding** for alle sine selskaper. I de tilfellene kommunen er medeier sammen med andre kommuner bør det utarbeides en felles eierskapsmelding for å sikre felles føringer fra eierne der dette er mulig. Som minimum bør eierskapsmeldingen inkludere fem hovedpunkter:

1. Oversikt over kommunens virksomhet som er lagt i AS og IKS
2. Politisk styringsgrunnlag gjennom kommunens prinsipper for eierstyring
3. Juridisk styringsgrunnlag knyttet til de ulike selskaps- og samarbeidsformene
4. Formålsdiskusjon og selskapsstrategi knyttet til de ulike selskapene (herunder styringsdokumentene)
5. Selskapenes samfunnsansvar knyttet til miljø, likestilling, åpenhet, etikk, osv.

Eierstrategi

KS fremsetter at kommunen bør ha en åpen og klart uttrykt eierstrategi for sitt eierskap i ulike selskaper. Eierstrategiene skal sette en ytre ramme for selskapets styre og administrasjon sitt arbeid med å lage virksomhets- og forretningsstrategi innenfor eiernes rammer. Det er viktig at selskapene har betydelig spillerom innenfor rammene av eierstrategien.

Videre skal det utarbeides styringsdokumenter som vedtekter for aksjeselskaper og kommunale foretak, og selskapsavtale for IKS. Det er kommunestyret som skal utarbeide disse, og vedtektene/selskapsavtalen bør jevnlig bli revidert av kommunestyret. I tillegg går det frem at det: «[f]or å underbygge vedtektene/selskapsavtalen og regulere styringen kan det være hensiktsmessig å utarbeide andre styringsdokumenter». Det er først og

fremst eierne (de folkevalgte) som har behov for slike andre styringsdokumenter som skal være ment for å sikre bevisst eierstyring, men slike styringsdokumenter er ikke lovfestet.

Eiermøter

Angående eierorganets sammensetning og funksjon anbefaler KS, avhengig av selskapets formål, som hovedregel at kommunestyret oppnevner sentrale folkevalgte som selskapets eierrepresentanter i eierorganet. Dette vil bidra til å forenkle samhandling og kommunikasjonen mellom kommunestyret og eierorganet. Dersom formålet med selskapet er rene driftsoppgaver er det ingen ting i veien for at administrasjonen sitter i eierorganet. Eierstyringen skal skje gjennom eierorganet for selskapene. For å sikre engasjement, debatt og reell politisk avklaring av eierorganets myndighet bør det etableres forutsigbare kommunikasjonsformer mellom kommunestyret og eierorganet. Kommunikasjonsformene bør forankres i eierskapsmeldingen.

De formelle eiermøtene er generalforsamling eller representantskap. Styret skal kalle inn til slike møter. Bestemmelser og innkallingsfrist bør tas inn i vedtektene/selskapsavtalen slik at det blir tatt hensyn til kommunens behov for å ha tid til å behandle aktuelle saker. For interkommunale selskaper har styrets leder og daglig leder / byggdriftssjef plikt til å være tilstede på representantskapsmøter. Representantskapet skal fastsette budsjett, økonomiplan og regnskap, i tillegg til at vedtak av større investeringer er tillagt representantskapet.

For å bidra til god eierstyring og kommunikasjon med selskapet anbefaler KS at det jevnlig blir gjennomført uformelle eiermøter. Det hender at eierne har behov for å diskutere strategier mellom seg uten at det blir truffet noen formelle beslutninger, og derfor bør dette kunne gjøres utenom generalforsamling/representantskapsmøter. Eiermøte er ment å være en uformell arena der det ikke bør legges føringer eller «gis signaler» som kan anses å gripe inn i styrets myndighetsområde. Møtene er uforpliktende for eierne og selskapet.

Opplæring

Av anbefalingene til KS går det videre frem at kommunen, som en del av sitt folkevalgtprogram, bør gjennomføre obligatoriske kurs eller eierskapsseminarer for alle folkevalgte i omfanget av selskapsorganisering og de styringsmuligheter man har for selskapene kommunen har eierandeler i. Videre anbefales det at kommunestyret gis tid til kompetanseutvikling som ledd i å styrke det kommunale eierskapet gjennom opplæring eller eierskapsseminarer for samtlige folkevalgte.

Som del av sitt folkevalgtprogram bør kommunen gjennomføre obligatorisk kurs eller eierskapsseminarer, slik at de folkevalgte blir bevisst sine roller, styringslinjer og ansvarsfordeling knyttet til kommunens eierskap. Den første opplæringen bør gjennomføres i løpet av de første seks månedene i valgperioden. Det anbefales videre at det nye kommunestyret tidlig i perioden får en oversikt over status for selskapene kommunen eier.

Det er eiers ansvar å sørge for at styrets kompetanse samlet sett er tilpasset det enkelte selskaps virksomhet. Det anbefales at kommunen sikrer opplæring av styremedlemmene.

Styresammensetning og valg

Anbefalingen om sammensetning av styret trekker spesielt frem at det er eiers ansvar å sørge for at styrets kompetanse samlet sett er tilpasset det enkelte selskaps virksomhet, samt at kommunen bør sikre opplæring av styremedlemmene. «Styret skal gjenspeile og representere selskapets behov og bør ha forskjellig og supplerende kompetanse innen økonomi, organisasjon og om markedet som selskapet opererer i». Det bør tilstrebes en styresammensetning med komplementær kompetanse og erfaring. Videre må kommunen selv definere hva slags kompetanse og kapasitet som forventes av styremedlemmene. Et viktig poeng er at styreverv er personlige verv der personen ikke skal representere noen

av eierne, kun ivareta selskapets interesser til det beste for alle eierne. Det vil si at man ikke representerer partier, kommunen eller andre interessenter, men heller ivaretar selskapets interesser og eierne kollektivt på best mulig måte ut fra selskapets formål og innenfor lovens rammer. Det presiseres at forståelse og erfaring fra det politiske systemet i kommunene kan være en viktig kompetanse som styret bør besitte. En annen vurdering som bør gjøres før man velger folkevalgte eller ansatte i kommunen til styreverv knytter seg til hyppigheten på inhabilitet i saksbehandling.

I forlengelsen av sammensetting av styrer går det frem at det bør vedtektsfestes bruk av valgkomite ved styreutnevnelser til kommunalt eide selskaper. Det bør vedtektsfestes fordi ordningen med valgkomite ikke er lovregulert. Leder av valgkomiteen bør velges av generalforsamlingen, og i de tilfeller det er flere eierkommuner i et selskap bør valgkomiteen sammensettes slik at den reflekterer eierandelene. Det bør utarbeides retningslinjer som regulerer valgkomiteens arbeid. Videre bør valgkomiteen kommunisere med styret før forslag fremmes, og forslagene til valgkomiteen bør begrunne sine forslag. Hele styret bør ikke skiftes ut samtidig, men eier står fritt til å endre styresammensetningen.

Eierorganet bør tilstrebe balansert kjønnsrepresentasjon i styrene, og styremedlemmer behøver ikke være bosatt i kommunen. Det er eier sitt ansvar å sikre at styrene har den nødvendige kompetansen for å nå selskapets mål. Videre bør eier anbefale styret å selv vurdere egen kompetanse jevnlig ut fra eiernes formål med selskapet.

Eier er ansvarlig for å sørge for at styrets kompetanse samlet sett er tilpasset det enkelte selskaps virksomhet. Styret skal gjenspeile og representere selskapets behov og bør ha forskjellig og supplerende kompetanse innen økonomi, organisasjon og om markedet selskapet opererer i. Styret bør videre inneha faglig innsikt og ha en interesse for selskapets formål. Det er viktig at styrets kontrollfunksjon overfor daglig leder / byggdriftssjef kan sikres av styremedlemmene.

Krav til styrene

KS anbefaler også at selskapsstyrene etablerer rutiner for å sikre seg riktig kompetanse:

- Fastsette styreinstruks og instruks for daglig leder med særlig vekt på en klar intern ansvars- og oppgavefordeling.
- Foreta egenevaluering hvert år.
- Vurderer behovet for ekstern styreopplæring. Nye styremedlemmer skal gis opplæring om ansvar, oppgaver og rollefordeling.
- Gjennomføre egne styreseminarer om roller, ansvar og oppgaver.
- Fastsetter en årlig plan, herunder møteplan, for sitt arbeid med vekt på mål, strategi og gjennomføring.
- Gir en samlet redegjørelse for selskapets styring og ledelse i en årsrapport.

Det er også KS sin anbefaling at alle som påtar seg styreverv for kommunale styreverv bør registrere vervene på www.styrevervregisteret.no. Videre presiseres det at eier bør påse at selskapsstyrene utarbeider og jevnlig reviderer etiske retningslinjer for selskapsdriften. Etikk er en viktig del av de vurderinger som gjøres i forbindelse med å drive et selskap, fordi de etiske holdningene legger grunnlaget for hvordan man faktisk handler. Styrene anbefales å etablere faste rutiner for habilitetsvurdering for å håndtere mulige habilitetskonflikter. Det er viktig å huske på at inhabilitet også kan oppstå for styremedlemmer, slik at de blir inhabile til å behandle en sak i selskapets styre.

COSO

COSO-modellen⁴⁰ er et av de mest brukte rammeverkene for hvordan en kan utarbeide et system for god internkontroll. Ett av hovedelementene i COSO-modellen er «kontrollmiljø».

⁴⁰ Se norsk oversettelse i Internkontroll – et integrert rammeverk. Norges interne revisorers forening (1996), Oslo: Norges interne revisorers forening (NIRF).

Kontrollmiljøet er grunnmuren i et internkontrollsystem, og består av medarbeidernes holdninger, etiske verdier og kompetanse. Kontrollmiljøet blir blant annet påvirket av hvordan virksomheten er organisert. Tydelige roller og ansvarsfordeling er avgjørende for å ha god styring og kontroll. Roller og ansvar bør være formalisert og integrert i selskapet, og et godkjenningshierarki bør være etablert.

Et annet av hovedelementene i COSO-modellen for internkontroll er risikovurderinger. Ifølge COSO-modellen skal risikovurderinger sikre at selskapet klarer å identifisere arbeidsprosessene som har den høyeste sannsynligheten for, og konsekvensen av, eventuelle svikt, feil eller mangler. Det er disse arbeidsprosessene det er knyttet størst risiko ved. Det er et mål at ledelsen skal ta hensyn til risikovurderinger ved utforming av internkontroll. Dette kan gjøres ved å fokusere og avgrense internkontrollen til de arbeidsprosesser som har høyest risiko.

ISO-standarder

I ISO-standardene «Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt» og «Systemer for kvalitetsstyring» fremheves at et godt prosjektstyringssystem er viktig for en profesjonell og standardisert prosjektstyring. Styringssystemet bør inneholde retningslinjer for oppfølging i de ulike fasene i prosjekter og prosedyrer/rutiner og sjekklister for å sikre at aktiviteter blir gjennomført som forutsatt.

Vedlegg 4: Sentrale dokumenter og litteratur

Lover og forskrifter

- Aksjeloven, LOV-1997-06-13-44
- Kommuneloven, LOV-1992-09-25-107
- Forvaltningsloven, LOV-1967-02-10
- Skatteloven, LOV-1999-03-26-14

Standarder og veiledere

- KS sine 21 anbefalinger om eierstyring, 2015
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet sin veileder om habilitetsvurderinger i kommuner og fylkeskommuner
- COSO-modellen
- ISO-standard «Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt»
- ISO-standard «Systemer for kvalitetsstyring»

Dokumenter fra Rana kommune

- Etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte i Rana kommune, 2013
- Delegeringsreglement for Rana kommune, 2016
- Økonomireglement i Rana kommune, 2016
- Oversikt over politisk valgt representasjon i styrer, råd, nemnder, generalforsamlinger, bedriftsforsamlinger m.m. for perioden 2015-2019
- Kommunestyresak 16/01 – Overtakelse av KLP's aksjer i Stakobygget AS
- Kommunestyresak 93/09 – Eierskapsmelding 1
- Kommunestyresak 6/11 – Helgeland kunnskapssenter – videre saksgang
- Kommunestyresak 25/11 – Helgeland kunnskapssenter
- Kommunestyresak 42/11 – Oppfølging eierskapsmelding – eierskapsstrategi Rana Utviklingsselskap AS
- Kommunestyresak 65/11 - Eierskapsmelding
- Formannskapssak 30/12 – Lån til Stakobygget AS
- Kommunestyresak 99/13 – Campus Helgeland – Kunnskapssenter – Stakobygget. Kostnadsoverskridelse i forhold til budsjett – søknad fra Stakobygget AS om tilleggsfinansiering
- Kommunestyresak 10/14 – Eierskapsmelding II Rana kommune – videre oppfølging
- Kommunestyresak 53/16 – Helgeland kraft AS: Omdanning til konsern – eierskapsstrategi

Dokumenter fra Stakobygget AS

- Budsjettutkast for 2017
- Årsbudsjett for 2015
- Protokoll fra generalforsamling 2014-2016
- Referat fra styremøter 2014-2016
- Årsregnskap for 2013-2015
- Styreinstruks for Stakobygget AS
- Vedtekter for Stakobygget AS
- Undersøkelse om utbyggingen av Stakobygget, mai 2014
- Selskapskontroll av Stakobygget AS, kommunestyresak 41/08, 2008
- Leiekontrakt mellom kommunen og selskapet, 1987
- Leiekontrakt mellom kommunen og selskapet, 2017
- Korrespondanse mellom Indre Helgeland kommunerevisjon og Kommunal- og regionaldepartementet ang. videre utlån fra Rana kommune til Stakobygget AS
- Låneavtale mellom Rana kommune og Stakobygget AS, udatert
- Tilleggsavtale til låneavtale 246,4 mill. kr., 2014
- Fakturaer mellom Rana kommune og Stakobygget AS ila. 2014-2016
- Organisasjonskart for Stakobygget AS
- Dokumentasjon knyttet til Skatt nords bokettersyn

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.no for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

© 2017 Deloitte AS