

Januar 2023

LILLESAND NÆRINGSAREALER AS

Eierskapskontroll for kontrollutvalget i Lillesand kommune

Innhold

1. Innledning	2
1.1 Bakgrunn og formål	2
1.2 Problemstillinger	3
1.3 Metodisk gjennomføring	3
1.4 Vurderingskriterier	3
2. Om LINA AS	3
3. Første problemstilling	4
3.1 Vurderingskriterier	5
3.2 Eierstyring av LINA AS	9
4. Andre problemstilling	12
4.1 Vurderingskriterier	12
4.2 Drift av LINA AS	13
4.3 Vurderinger	15
5. Konklusjon og anbefalinger	15
6. Litteratur	16
7. Kommunens og selskapets høringsuttalelse	17
8. Vedlegg	17

1. Innledning

Etter bestemmelsene i kommuneloven § 23-4¹ er kontrollutvalget ansvarlig for å gjennomføre eierskapskontroll med kommunens eierinteresser. Eierskapskontroll innebærer iht. koml. § 23-4 (1):

«... å kontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring.»

Innenfor eierskapskontroll defineres kontrollutvalgets ansvar til: *«kontrollutvalget skal påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunen eller fylkeskommunens eierinteresser i selskaper mv. (eierskapskontroll)»*, jf. koml. § 23-2 ledd 1 (b).

Aust-Agder Revisjon IKS har fått i oppgave av kontrollutvalget i Lillesand kommune å gjennomføre en eierskapskontroll av Lillesand Næringsarealer AS (LINA AS). Eierskapskontrollen er gjennomført i henhold til *RSK 002 Standard for eierskapskontroll*², fastsatt av Norges Kommunerevisorforbund.

1.1 Bakgrunn og formål

Prosjektplan ble bestilt av kontrollutvalget i Lillesand kommune i sak 22/22 under møte 8. september 2021. Bakgrunn for bestillingen er plan for selskapskontroll, vedtatt av bystyret i Lillesand kommune. Planen baseres på en overordnet analyse av kommunens eierskap ut ifra risiko- og vesentlighetsvurderinger, med sikte på å identifisere behovet for eierskapskontroll i kommunens eierskap. I kontrollutvalgets møte 18. oktober 2022 ble prosjektplan vedtatt (sak 32/22).

Eierskapskontrollen vil ha som formål å undersøke om LINA AS driver i henhold til kommunens formål med virksomheten. Dette gjelder både formålet for selskapet da det ble etablert, men særlig føringer som blir gitt fra kommunen. I tillegg vil eierskapskontrollen ta for seg om eierskapet drives i samsvar med anbefalinger for god eierstyring, herunder rolleavklaringer, ansvar og rapportering.

LINA AS er et aksjeselskap eid 50 % av Lillesand kommune og 50 % av Kristiansand Næringssselskap AS (KNAS AS). Selskapets mål er å skape mulighet for vekst og verdiskapning gjennom en aktiv arealstrategi Lillesand kommune, og selskapet skal gi en rimelig avkastning på investert kapital til eierne. LINA AS eier Sørlandsparken Øst AS og eiendommen Vestregate 10 i Lillesand sentrum og er medeier i Agderbyen eiendomsutvikling AS³.

¹ LOV-1992-09-25-107 Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven) heretter koml.

²https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/RSK_RevisjonsStandard_Kommune/RSK_002_Standard_for_eierskapskontroll_200812.pdf

³ Årsrapport 2021, s. 6

1.2 Problemstillinger

I samsvar med RSK 002 «Standard for eierskapskontroll» fra Norges kommunerevisorforbund (NKRF), har revisjonen valgt å utarbeide følgende problemstillinger:

- 1) *Er kommunens eierstyring i samsvar med krav og anbefalinger?*
- 2) *Driver LINA AS sin virksomhet i tråd med kommunens intensjon og formål?*

Herunder vil revisjonen se nærmere på kommunens eierstyring av selskapet, gjennom blant annet rapporteringsrutiner, styret og generalforsamling og økonomiske forhold av relevans. Dette for å vurdere hvorvidt kommunens eierskapsprinsipper ivaretas i eierskapet av LINA AS.

1.3 Metodisk gjennomføring

Det metodiske arbeidet har i hovedsak bestått av en kvalitativ tilnærming gjennom dokumentanalyse. Dokumentanalysen har bestått av gjennomgang av kommunale styringsdokumenter, rutinebeskrivelser, politiske vedtak og eierskapsmeldinger. Revisjonen har også fått tilsendt etterspurt dokumentasjon fra kommunen/selskap. Vurderinger som er gjort i denne rapporten er gjort på bakgrunn av dokumentasjon tilgjengelig for revisjonen. Kommunen og selskapet har hatt rapporten til høring/uttalelse. Selskapet har gitt tilbakemeldinger på faktaopplysninger i rapporten, og kommunens og selskapets høringsuttalelse er vedlagt rapporten.

Prosjektet er avgrenset innenfor gitte rammer til en eierskapskontroll, dvs. undersøkelse av utøvelsen av eierinteressene; hvilke mål kommunen har satt for selskapet og i hvilken grad disse blir fulgt. Hvilke valg og prioriteringer selskapet gjør utover de rammene som er gitt, faller utenfor rammene som ligger i en eierskapskontroll.

Prosjektet har blitt gjennomført av Aust-Agder Revisjon IKS, med Kristian Fjellheim Bakke som ansvarlig revisor.

1.4 Vurderingskriterier

Kriteriene i denne eierskapskontrollen vil ta utgangspunkt i følgende kilder:

- Lov -2018-06-22-83 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov 13. juni 1997 om aksjeselskap (asl.)
- Selskapets stiftelsesdokumenter og vedtekter og politiske vedtak
- Lillesand kommunes eierskapsmelding og prinsipper for eierstyring
- KS' anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll

2. Om LINA AS

Et aksjeselskap er et eget rettssubjekt som er uavhengig av eier/kommunen. Aksjeselskap som organisasjonsform reguleres gjennom aksjeloven som skal ivareta aksjonærenes og

kreditors interesser. Dette har sin bakgrunn i at selskapsformen innebærer begrenset økonomisk ansvar for aksjonæren – til innskutt aksjekapital. Dette tilsier at kreditor har en særskilt risiko i forhold til økonomiske krav mot selskapet. Aksjeselskap som selskapsform benyttes vanligvis ved næringsvirksomhet hvor eier ønsker å begrense sin økonomiske risiko.

LINA AS ble etablert 16. april 2009 med Lillesand kommune som en av to aksjonær. For aksjeselskap utgjør generalforsamling (bestående av aksjeeierne) den øverste myndigheten i selskapet, jf. aksjeloven § 5-1. Ordfører er kommunens representant i generalforsamlingen for Lillesand kommune.

Etter aksjeloven skal selskapets vedtekter ha en bestemmelse som beskriver formålet med selskapet. LINA AS har følgende formål (virksomhet i vedtektene):

Selskapets virksomhet er gjennom areal og eiendomsutvikling å utvikle fremtidsrettede og bærekraftige løsninger for lokal og regional virksomhet, herunder å eie og forvalte eiendomsmasse.

LINA AS har et datterselskap, Sørlandsparken ØST AS (100 %), og er deleier i Agderbyen Eiendomsutvikling AS (50 %). LINA AS er også eier av tomter som ikke er organisert som et datterselskap (jf. årsrapport 2021).

Nøkkelopplysninger om selskapet⁴:

Navn:	Lillesand Næringsarealer AS
Organisasjons nr.:	994 090 704
Sektorkode/org.form:	Kommunalt eid aksjeselskap
Stiftet:	16.04.2009
Forretningsadresse:	c/o Kristiansand Næringssselskap AS Østre Strandgate 3 4610 Kristiansand
Styreleder:	Gunnar Kulia
Eierkommune/aksjonær:	Lillesand kommune (50%), Kristiansand Næringssselskap AS (50%)
Generalforsamling:	Lillesand: ordfører, KNAS AS: Anne W. Emblem
Regnskapsfører:	PWC AS
Revisor:	KPMG AS

3. Første problemstilling

Er kommunens eierstyring i samsvar med krav og anbefalinger?

⁴ Brønnøysundregistrene. Nøkkelopplysninger fra Enhetsregisteret – Lillesand Næringsarealer AS

3.1 Vurderingskriterier

Vurderingskriteriene i følgende kapittel vil redegjøre for de formaliserte rammene knyttet til utøvende eierstyring, og de verktøy og arenaer som anses som effektive virkemidler for ivaretagelse og oppfølging av kommunale eierskap. Kriteriene vil i hovedsak ta utgangspunkt i Lillesand kommunes eierskapsmelding og eierskapsprinsipper, samt KS-rapport⁵ som presenterer 21 anbefalinger for god eierstyring, selskapsledelse og kontroll, hvor revisjonen har valgt å trekke ut de mest essensielle og relevante anbefalingene.

Eierstyring i kommunale virksomhet er generelt komplekst sett i sammenheng med tilsvarende privateide selskaper. Kommunen som eier har ansvar for å sikre etterfølgelse av et langt bredere spekter av lovpålagte bestemmelser, og eierstyringen er ofte preget av mer sammensatte mål- og rapporteringskrav. Det ligger i tillegg en forventning om at kommunens midler anvendes på en hensiktsmessig måte, med mest mulig effektive løsninger. Kommunestyret har det overordnede ansvaret for de deler av kommunens virksomhet som er lagt ut til selskaper, og det er derfor viktig med en aktiv demokratisk eierstyring og oppfølging. Kommunens eierstyring vil sies å ha et gjennomgående politisk preg, da den demokratiske delen kommer til uttrykk ved at selskapene er opprettet av og driver sin virksomhet på oppdrag fra kommunestyret.

I Lillesand kommune har formannskapet ansvar for blant annet utvikling innen næringsliv og for prinsipielle saker knyttet til dette og til kommunens rolle som grunneier. Formannskapet innstiller også saker relatert til Eiermelding⁶.

Eierstyring gjennom etablering

Det å skille ut selskaper fra kommunen begrunnes gjennomgående med argumenter som eksempelvis kostnadseffektivitet, tjenestekvalitet, konkurranseutsetting, oppgave- og ansvarsfordeling og oversiktighet. Ved etablering av kommunale selskaper får kommunen en anledning til direkte påvirkning gjennom å legge de politiske, finansielle og organisatoriske rammene for virksomheten.⁷ Styring gjennom etablering av selskapet fremhever NIBR-rapport om kommunale selskap som en av de mest sentrale verktøy for kommunens eierstyring av sine selskaper. Etablering av et selskap er en anledning for kommunen til å legge føringer ved flere forhold, og anses som en aktiv del av kommunens eierstyring. Ved etablering har kommunen mulighet til å legge føringer gjennom både fastsetting av selskapets formål og virksomhet, valg av selskapsform, regulering av relasjonen mellom eierne, selskapets vedtekter og nedfelling av øvrige styringsdokumenter⁸.

KS-anbefaling 1 «Velge selskapsform ut fra formål og behov» beskriver at det er kommunen sitt ansvar som eier å sørge for en selskapsform som er tilpasset selskapets formål,

⁵ KS-rapport 2020. *Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll, 2019-2023*

⁶ <https://delegering.kf.no/delegering/publikum/4215>

⁷ Norsk by- og regionforskning (NIBR). Rapport 2015:1, *Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap*. s. 19

⁸ *Ibid* s. 99

eierstyringsbehov, samfunnsansvar, markedsforhold og aktuelt lovverk. Et aktivt eierskap er avgjørende for en god lokalpolitisk forvaltning av kommunens verdier i selskapene, og kommunen bør kommunisere klart hva de ønsker å oppnå med sine selskaper og samarbeid.⁹

Eierstyring gjennom styringsdokumenter

Styring gjennom dokumenter er et anerkjent virkemiddel innen eierstyring, både i form av ulike strategier, rutinebeskrivelser, årsrapporter, planer og meldinger. Styringsdokumentene er ment å fylle ulike funksjoner innen eier- og selskapsstyringen, hvor enkelte er lovpålagt og andre faller inn under det lokale selvstyret og således opp til kommunen å ta i bruk eller ikke¹⁰.

KS-anbefaling 4 «Utarbeide en årlig eierskapsmelding eller rapport om selskapene for kommunestyret» viser til at kommunene årlig bør fastsette overordnede prinsipper for sitt eierskap ved å utarbeide en eierskapsmelding for alle sine selskaper. KS oppfordrer til en hyppigere revidering av eierskapsmeldingen enn lovkravet om en gang i valgperioden, enten gjennom revidering av selve meldingen eller en årlig rapport om selskapenes økonomi eller spesielle saker mv. I tillegg til lovens minimumskrav til innholdet i en eierskapsmelding, anbefaler KS at det kan være aktuelt å si noe om hvordan arbeidet med eierskapsstyring skal organiseres i kommunen, samtidig som det presiseres at kravet om formålet med eierskapet skal definere *kommunens* formål og er ikke nødvendigvis identisk med selskapets formål. Eierskapsmelding som styringsdokument er et sentralt og vel anvendt virkemiddel for god kommunal eierstyring. Kommuneloven § 26-1 stiller krav til kommunestyret minst én gang i valgperioden skal vedta en eierskapsmelding. Eierskapsmeldingen skal inneholde kommunens prinsipper for eierstyring, en oversikt over selskaper, kommunale foretak og andre virksomheter som kommunen har eierinteresser i, samt kommunens formål med sine eierinteresser, jf. koml. § 26-1 (2). Lillesand kommune har definert følgende prinsipper som skal ligge til grunn for godt kommunalt eierskap, jf. eierskapsmeldingen¹¹:

⁹ Kommunesektorens organisasjon (KS). *Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll*. S. 12

¹⁰ Norsk by- og regionforskning (NIBR). Rapport 2015:1, *Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap*. S. 111

¹¹ Eierskapsmelding 2018 – Lillesand kommune. Behandlet i bystyret 15.11.22

1. Bystyret skal minst en gang i bystyreperioden behandle egen sak "Kommunens eierskapsmelding". Ut over dette minstekravet skal rådmannen årlig vurdere behovet for å revidere hele eller deler av meldingen.
2. Det skal utformes eierstrategi (eiernes forventninger og krav) til den enkelte virksomhet/samarbeid, som inneholder:
 - a. klargjøring av intensjonen (se kap 2.1 og 2.2 over)
 - b. forutsigbare og kontrollerbare mål og resultatkrav for virksomheten (avkastning på den kapitalen selskapet forvalter, kundetilfredshet, HMS forhold, likestilling o.l.)
 - c. rutiner for rapportering
 - d. klar og forutsigbar utbyttepolitikk
3. Formelt fremmer kommunen sine interesser gjennom generalforsamling og representantskap.
 - a. kommunens representanter på generalforsamling og representantskap skal ivareta den vedtatte eierstrategien
 - b. hovedregelen er at det skal utarbeides en aksjonær-/eieravtale som bl.a. beskriver forholdet mellom eierne, kjøp og salg av eierandeler, virksomhetens formål og valg av styret.
4. Det skal være åpenhet knyttet til kommunens eierskap.
 - a. Det skal tilstrebes åpenhet om virksomheten.
 - b. Det skal være åpenhet rundt eierkommunenes valg av styremedlemmer.
 - c. Det skal være åpenhet rundt godtgjørelse til styret.
5. Valg av kommunens representanter i de ulike selskapsorganer skal ta hensyn til
 - a. virksomhetens eller samarbeidets behov for kompetanse og mangfold
 - b. eiernes behov for oppfølging av selskapets virksomhet
 - c. virksomhetens formål og behov samt styrets totale sammensetning
6. Styrene bør tilstrebe minst 50% kvinner.
7. Alle som påtar seg styreverv for kommunale virksomheter skal registrere seg i styrevervregisteret.
8. Det bør unngås å oppnevne representanter fra kommunen, hvor det er sannsynlig at vedkommende gjentatte ganger kan komme i konflikt med virksomhetens/samarbeidets habilitetsbestemmelser. Bystyret slutter seg til prinsippet om rådmann, kommunalsjefer, enhetsledere og ordfører ikke bør sitte i styret i selskaper hvor kommunen har sentrale eierinteresser. Valg av nye styremedlemmer skjer gradvis i forbindelse med generalforsamlinger/representantskapsmøter i de aktuelle selskapene etter kommunevalget i 2019.
9. Bystyret vil gi kommunale styremedlemmer nødvendig opplæring.
10. Det utarbeides rapporteringsrutiner, for å sikre at bystyret får all vesentlig informasjon om virksomheten, bl.a. gjennom kontaktmøter.
11. Bystyret skal sikre at virksomhetene undergis nødvendig tilsyn og kontroll, bl.a. gjennom regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll.
12. Ved behov etableres det eiermøter i virksomheter med flere eiere, hvor eierne kan drøfte felles eierstyring og sikre god dialog med kommunens representanter.

13. Det skal etableres tydelige krav til virksomhetene i forhold til likebehandling av eierne, styrets arbeid og etiske retningslinjer. Virksomhetene skal ta et aktivt samfunns- og miljøansvar.
14. Lillesand kommune vil gjennom sin eierstyring arbeide for at selskaper med egne ansatte har tariffavtaler.
15. Når kommunen oppretter nye aksjeselskap, skal bystyret vedta et tydelig mandat og formål for selskapet. Når formålet er oppfylt eller mandatet trenger endringer, skal bystyret gjøre disse endringene eller vedta å avvikle selskapet.
16. Kommunale virksomheter skal tilstrebe lik praktisering til offentlig forvaltning i form av krav til arkivering og åpen og opplyst offentlig samtale.

I forlengelse av en eierskapsmelding er det flere styringsdokumenter som utgjør viktige verktøy for kommunens ivaretagelse av sine eierskap. *KS-anbefaling 5 «Revidere styringsdokumenter og avtaler jevnlig»* uttrykker viktigheten av å jevnlig revidere styringsdokumentene og avtalene som regulerer styringen av selskapet. Dette gjelder både kommunens egne strategi- eller styringsdokumenter som alle selskap må forholde seg til, og eventuelle interne strategidokumenter som peker ut hvordan og med hvilke innsatsfaktorer selskapet skal oppnå de målene eierne har fastsatt. I mange selskaper vil det også være aktuelt å ha en styreinstruks som legger føringene for styrets arbeid og saksbehandling.

For ethvert aksjeselskap utgjør vedtektene en viktig del av aksjeselskapenes stiftelsesdokument, jfr. aksjeloven § 2-1¹². Aksjeloven §§ 2-2 og 2-3 spesifiserer minstekrav til vedtektenes innhold, herunder selskapets foretaksnavn, virksomhet, aksjekapitalens størrelse mv. Hovedintensjonen ved vedtekter er å regulere forholdet mellom eierne/aksjonærene, samt mellom eierne og selskapet. For å regulere styringen ytterligere kan det være hensiktsmessig å utarbeide andre styringsdokumenter, og det er vanlig å utvikle selskapsspesifikke eierstrategier. Slike dokumenter er ikke nødvendigvis lovfestet, men har til hensikt å sikre en bevisst eierstyring og å tilstrebe åpenhet og gjennomsiktighet i den kommunale tjenesteproduksjon der den er organisert i selskaper.

Eierstyring gjennom generalforsamling og eiermøter

Aksjeloven kapittel 5 regulerer de formkrav som skal foreligge ved gjennomføring av generalforsamling i aksjeselskap. Generalforsamlingen utgjør øverste myndighet i selskapet og alle aksjeeiere har rett til å delta, jf. aksjeloven §§ 5-1 og 5-2. Generalforsamling skal avholdes innen seks måneder etter utgangen av hvert regnskapsår, hvor det stilles krav til behandling av årsregnskap og evt. årsberetning (evt. utdeling av utbytte), samt andre saker som etter loven eller vedtektene tilhører generalforsamlingen, jf. asl. § 5-5. Innkallingen skal skje skriftlig, og senest en uke før møtet skal holdes, jf. asl. § 5-10.

I *KS-anbefaling 8* anbefales det at kommunen bør «*Sørge for bestemmelser om innkallingsfrist til generalforsamlinger og representantskapsmøter*». KS anbefaler at dette tas inn i vedtektene, slik at det tas hensyn til kommunens behov for å ha tid til å behandle aktuelle saker.

¹² Lov 13. juni 1997, Lov om aksjeselskaper (aksjeloven) Heretter asl.

NIBR trekker i sin rapport frem direkte kontakt gjennom eiermøter som en sentral arena for eierstyring utenom generalforsamling. Eiermøter omtales som en vanlig form for eierstyring, og er et styringsverktøy som anvendes i de fleste kommuner, ofte representert ved kommunedirektør eller ordfører. Eiermøtene presenteres videre som en viktig arena for å drøfte selskapenes formål, og som en effektiv møteplass for eiere og styret i selskapene.

I *KS-anbefaling 6 «Holde jevnlig eiermøter»* anbefales det at det jevnlig skal gjennomføres eiermøter for å bidra til god kunnskap om og dialog med selskapet. Eiermøter er en ikke-lovregulert og uformell arena hvor både eiere og selskapet kan ha gjensidig informasjonsutveksling, forventningsavklaringer og drøfte generell utvikling og rammevilkår for virksomheten. KS beskriver at det ikke bør legges føringer eller «gis signaler» i eiermøter som kan anses å gripe inn i styrets myndighetsområde. All eierstyring skal formelt skje i generalforsamlingen, og eiermøter skal kun utgjøre en uforpliktende arena for eierne og selskapet.¹³

Prinsippene kommer i tillegg til gjeldende lovgivning på området, samt eventuelle bestemmelser om eierstyring fastsatt for det enkelte selskap i vedtekter, aksjonæravtale eller eierstrategier.

3.2 Eierstyring av LINA AS

I følgende delkapittel vil det presenteres hvordan kommunen driver eierstyring av LINA AS i henhold til foreliggende prinsipper og føringer. Herunder vil det være aktuelt å se på eierstyring ved etableringen av selskapet og kommunens føringer gjennom eierskapsmeldingen.

Eierstyring ved etablering og vedtekter

LINA AS ble stiftet i 2009. Aksjeloven stiller enkelte minimumskrav til innholdet i selskapets vedtekter, herunder foretaksnavn, virksomhet, aksjekapitalens størrelse og aksjenes nominelle beløp. Vedtektene til LINA AS har følgende innhold, fordelt på åtte bestemmelser:

- Selskapets navn og forretningskontor
- Selskapets formål («virksomhet» i vedtektene)
- Aksjekapital og aksjenes pålydende beløp
- Krav om styremedlemmer
- Generalforsamlingens dagsorden
- Styrets myndighet
- Registrering i aksjeeierbok

Av det revisjonen kan se av oversendt dokumentasjon, fremgår det ellers ikke eksplisitte føringer fra etableringen på hvordan kommunen ville ivareta eierstyringen av selskapet utover det som nevnt ovenfor, og hensiktsmessigheten av et aksjeselskap er ikke diskutert. I

¹³ Kommunesektorens organisasjon (KS). *Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll*. S. 18

den oppdaterte eierskapsmeldingen pr. 15. november 2022 er det for LINA anført at «valg av aksjeselskapsformen er knyttet til reduksjon av risiko for kommunen samt å ha med andre eiere».

Lillesand kommunes eierskapsmelding og selskapsspesifikke eierstrategi

Lillesand kommunes gjeldende eierskapsmelding ble vedtatt av bystyret i oktober 2018 og er oppdatert pr. 15. november 2022 (men er foreløpig ikke behandlet i bystyret). Eierskapsmeldingen består av en overordnet del med prinsipper for eierstyring og kommunalt eierskap og en spesifikk del med omtale av og nøkkelinformasjon om alle selskaper som kommunen har eierinteresser i, herunder spesielle utfordringer for de ulike virksomhetene fremover.

I eierskapsmeldingen av 2018 er det fremhevet en vedtatt eierstrategi for LINA:

«Lillesand kommune beholder eierinteressene i LINA inntil markedsverdien på næringsstomtene gir en tilfredsstillende avkastning. Kommunen forventer større utbytte i årene fremover.

Det etableres årlige eiermøter med selskapet. Selskapet bør gi en årlig presentasjon av sin virksomhet for bystyret.

Bystyret ber LINA konsentrere seg om selskapets hovedformål og unngå nye investeringer i fritidseiendommer.»

I omtalen av selskapet er formålet beskrevet som «å utvikle og selge helt eller delvis kommunalt eide næringsarealer. Begrunnelsen for eierskapet er næringsutvikling for å tiltrekke seg ny aktivitet til kommunen og finansiell avkastning på kommunale investeringer i næringsstomtene.»

For LINA oppgir ordfører at bystyret oppnevner tre styremedlemmer, inkludert styreleder, og valg av styremedlemmer er behandlet i bystyret i 2020 (saksnr. 14/20 og 38/20). Et styremedlem (vararepresentant i bystyret) er registrert i styrevervregisteret, mens de to andre ikke har roller i kommunen og er ikke registrert i styrevervregisteret. De siste 11 årene har selskapet hatt følgende antall styremedlemmer¹⁴:

År	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012
Antall	6	6	6	5	6	5	5	5	6	6	6
Ant. kvinner	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Andel kvinner	50 %	33 %	33 %	40 %	33 %	40 %	40 %	40 %	33 %	33 %	33 %

I alle år før 2022 har det vært 40 prosent kvinner i styret eller lavere.

Revisjonen er ikke forelagt andre selskapsspesifikke styringsdokumenter. Daglig leder oppgir at LINA opereres etter samme tankegodt og samme administrasjon som Kristiansand

¹⁴ 2012-2021; årsrapporter LINA. 2022: Styrereferat

næringssselskap AS, der ulike typer strategi-/styringsdokumenter finnes og for alle praktiske formål praktiseres dette likt i selskapene.

Styring gjennom generalforsamling og eiermøter

Revisjonen har fått oversendt innkalling og protokoll fra generalforsamlinger for LINA AS de siste tre årene. Møtet er avholdt innen seks måneder fra sist regnskapsår, og sakslistene er sendt ut i henhold til minstekravet om én uke i aksjeloven og er innholdsmessig i samsvar med de krav som fremgår av aksjeloven og selskapets vedtekter. Generalforsamlinger er gjennomført på følgende tidspunkt med tilhørende saker til behandling de siste tre årene:

- 5. mai 2022: Fastsettelse av resultatregnskap og balanse for 2021, styrets forslag til anvendelse av resultat, fastsettelse av godtgjørelse for styrets medlemmer og revisor og styrevalg
- 6. mai 2021: Fastsettelse av resultatregnskap og balanse for 2020, styrets forslag til anvendelse av resultat, fastsettelse av godtgjørelse for styrets medlemmer og revisor og styrevalg
- 19. mars 2020: Fastsettelse av resultatregnskap og balanse for 2019, styrets forslag til anvendelse av resultat, fastsettelse av godtgjørelse for styrets medlemmer og revisor og styrevalg

I henhold til daglig leder er det ikke gjennomført eiermøter i LINA. Ordfører oppgir at daglig leder og styreleder har orienteringer for formannskap og/eller bystyre. Siste orientering i formannskapet var 28. april 2021 (ref. møteprotokoll). Revisjonen er ikke forelagt andre datoer for rapportering, og vi har heller ikke gjenfunnet noe i møteprotokoller fra tilsvarende periode årene før (bystyre og formannskap). På spørsmål fra revisjonen til kommunens eierrepresentant, fremstår det ikke som at det er etablert faste rapporteringsrutiner fra eierrepresentant til formannskap/bystyre utover eierskapsmeldinger (som ikke er avholdt ennå i denne perioden).

3.3 Vurderinger

Revisjonen har i denne undersøkelsen vurdert om Lillesand kommunes eierinteresser i LINA AS har blitt utøvet i samsvar med vedtatte eierskapsprinsipper og andre aktuelle føringer. Her vurderer revisjonen om kommunen har tatt et aktivt eierskap og organisert eierskapet på en måte som kommunen anser som hensiktsmessig.

Selskapets vedtekter følger aksjelovens minimumskrav, men det er ikke nedtegnet noen skriftlig vurdering av selskapsformen ved opprettelsen. Revisjonen mener det er positivt at dette nå likevel er inkludert i kommunens eierskapsmelding. Videre har kommunen utarbeidet generelle eierskapsprinsipper og spesifikke mål for selskapet.

Revisjonen vurderer det som at kommunen har overholdt krav om å behandle eierskapsmelding en gang i bystyreperioden i forrige periode. Det er ennå ikke behandlet en eierskapsmelding i inneværende periode. Når det gjelder implementering av eierskapsprinsipper for LINAs del, er det revisjonens vurdering at flere av punktene er tilfredsstillende fulgt opp, men vil likevel påpeke en del svakheter. Det er ikke avholdt

eiermøter (selskapsspesifikt mål, men også nevnt i de generelle eierskapsprinsipper), det er kun i inneværende år at det er 50 prosent kvinner i styret og kun et styremedlem er registrert i styrevervregisteret. Det fremstår heller ikke som at det er etablert faste rapporteringsrutiner fra selskap til bystyre/formannskap eller fra eierrepresentant til folkevalgte organer. Det er ikke utarbeidet andre styringsdokumenter enn eierskapsmeldingen og revisjonen ser også utfordringer med utbyttepolitikken med mål om større utbytte i årene fremover. Sistnevnte forhold vil bli nærmere behandlet i andre problemstilling.

Det er videre revisjonens vurdering at generalforsamlingene har blitt holdt innen fristen og at innkalling er sent rettidig. Dagsorden for møtene er også iht. krav etter loven.

4. Andre problemstilling

Driver LINA AS sin virksomhet i tråd med kommunens intensjon og formål?

4.1 Vurderingskriterier

Vurderingskriteriene i følgende kapittel vil redegjøre for kommunens definerte intensjon med selskapet, herunder selskapsavtalens føringer. Mål og føringer for selskapet vil vurderes opp mot hvordan selskapet har innrettet seg etter dette. Avgrensningen vil gå mot det som er behandlet i første problemstilling.

Selskapets formål etter vedtektene

Etter aksjeloven skal selskapets vedtekter ha en bestemmelse som beskriver formålet med selskapet. LINA AS har følgende formål:

Selskapets virksomhet er gjennom areal og eiendomsutvikling å utvikle fremtidsrettede og bærekraftige løsninger for lokal og regional virksomhet, herunder å eie og forvalte eiendomsmasse.

Kommunens selskapsspesifikke formål

Spesifikk eierstrategi i *eierskapsmeldingen av 2018*:

«Lillesand kommune beholder eierinteressene i LINA inntil markedsverdien på næringstomtene gir en tilfredsstillende avkastning. Kommunen forventer større utbytte i årene fremover.

Det etableres årlige eiermøter med selskapet. Selskapet bør gi en årlig presentasjon av sin virksomhet for bystyret.

Bystyret ber LINA konsentrere seg om selskapets hovedformål og unngå nye investeringer i fritidseiendommer.»

Begrunnelsen for eierskapet er også næringsutvikling for å tiltrekke seg ny aktivitet til kommunen.

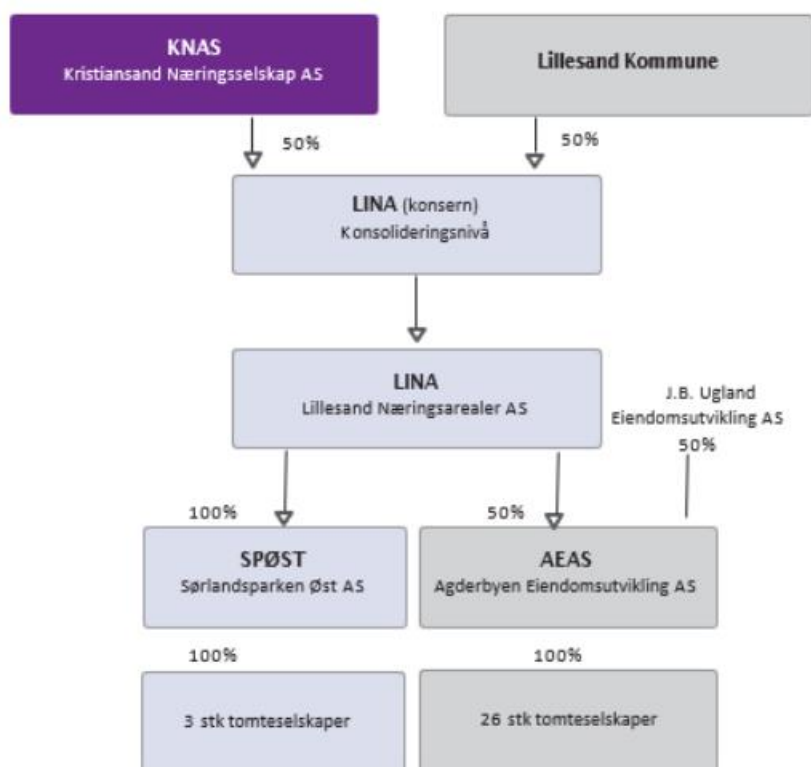
I LINAs *årsrapport for 2021* fremstilles målene som følger:

«LINA sine målsettinger kan oppsummeres slik:

- Næringspolitisk: LINA skal skape mulighet for vekst og verdiskapning gjennom en aktiv arealstrategi som innebærer å ta nye strategiske posisjoner enten alene eller i samarbeid/allianser med andre.
- Bedriftsøkonomisk: LINA skal gi eierne rimelig avkastning på investert (sysselsatt) kapital.»

4.2 Drift av LINA AS

LINA er eid av Lillesand kommune og Kristiansand næringssekskap og konsernstrukturen er vist under¹⁵:



Fra selskapet har revisjonen fått opplyst at LINA kun har kjøpt tomter fra private eiere. Dette finansieres gjennom låneopptak og egenkapital. Eierskapet til tomtene er plassert i datterselskaper. LINA selger typisk singlepurpose (SP) selskap hvor eiendommen er eneste aktivum. I SP ligger «råtomt» med infrastruktur som vei, vann/avløp m.m. frem til tomt slik at det er kjøper som inngår kontrakt for tomteplanering o.a. med entreprenør. Ifm. infrastruktur inngår LINA avtaler med entreprenører som også inkludere opsjon om å planere tomt til en gitt pris. Avtalen med entreprenør, som transporteres SP-et, er en plikt og en rett for entreprenør til å opparbeide tomten. Tomtekjøper må dermed benytte samme entreprenør til en avtalt fast pris for de arbeider som må gjøres på den ervervede tomte. Fra LINAs side

¹⁵ Årsrapport LINA AS 2021, s. 5

blir disse prosjektene, som regel knyttet til overordnet infrastruktur, ledet av prosjektledere som kan være egne ansatte (i datterselskapene) eller innleide konsulenter.

Fra årsrapport 2021 fremkommer det at samlet tomteareal i Sørlandsparken Øst AS var 800 dekar, og per 2021 er så godt som alt solgt ut, og over tid har kjøperne bl.a. vært Ikea, IKANO, avfall Sør og Posten Bring. I selskapet Agderbyen næringsutvikling AS var samlet tomteareal om lag 1400 mål, og 1100 av disse regulert til næring/bebyggelse. Det er gjort noen tomtosalg, og fra årsrapport 2020 fremstår det som at i overkant av 1200 mål gjenstår¹⁶. LINA har solgt seg ut av Haugevikkilen Hytteområde AS i løpet av 2021.

Fra proff.no har revisjonen tatt ut årsresultat, totalkapital, egenkapital og utbytte for LINA (morselskapet og konsern, millioner kroner og prosent, 2016-2021):

År	2021	2020	2019	2018	2017	2016	Sum
Årsresultat (e. skatt) konsern	10	40	23	-1	-2	2	72
Totalkapital konsern	171	206	184	117	111	99	-
Egenkapital konsern	112	112	92	79	80	86	-
Årsresultat (e. skatt) mor	2	20	10	0	6	0	38
Totalkapital mor	142	160	154	145	156	133	-
Egenkapital mor	69	77	77	78	78	76	-
Utbytte fra morselskap	10	20	10	0	4	2	46

Utbyttet er markant større for de siste tre årene enn de første tre i perioden vi vurderer. Årsresultatet har vært større i konsernet enn i morselskapet de siste tre år, men i perioden før det har det vært år med negative resultat i konsernet. Over tid har utbytte korrespondert med årsresultat i morselskapet. Dette gjør at egenkapitalen i morselskapet er ganske stabil. Unntaket er 2021 der utbyttet er betydelig større enn årsresultatet, og egenkapitalen går ned tilsvarende, men vi ser at egenkapitalen i konsernet for 2021 er lik fjoråret.

Revisjonen er forelagt fire styremøtereferater for hvert av årene 2020 og 2021 og tre for 2022, og møtene er felles med Sørlandsparken Øst AS (samme styre). I et av møtene i 2021 var ordfører og enhetsleder for næring og byutvikling også med. I møtene blir flere sider ved LINAs strategi og virksomhet diskutert, bl.a.:

- Hvordan selskapet kan sikre arealer til næring, både ved direkte initiativ, men også indirekte uten å ta egne posisjoner i eiendomsmarkedet, som gjennom uttalelser i regional- og arealplaner.
- Involvering i prosjekter med begrenset lønnsomhet.
- Avgrensning av type prosjekter LINA skal involvere seg i (hyttetomter, by-/sentrumstomter).
- Involvering av eiere (Lillesand kommune og KNAS/Kristiansand kommune), herunder fellesmøter.
- Forholdet mellom eierne.

¹⁶ Årsrapport 2020 LINA AS, s. 6

I tillegg blir regnskap og økonomirapporteringer gjennomgått, samt status i salg av tomter. Det fremkommer også at daglig leder og styreleder har vært i formannskapsmøte for å diskutere konkrete saker som angår LINA.

4.3 Vurderinger

Det er revisjonens vurdering at LINA oppfyller formålet i vedtektene om å legge til rette for næringsutvikling. Temaene i styremøtene synes å støtte opp under dette, og revisjonen finner det positivt at styret i LINA har en bredere tilnærming til målet ved at de også kan bidra mer indirekte (gjennom høringssvar) og at det er kontakt med kommunen ved behov. Det er heller ikke gjort flere investeringer i nye hyttetomter etter bystyrets vedtak fra 2018.

For revisjonen fremstår det også som at LINA har gitt avkastning over tid for kommunen. Det vil være flere måter å måle dette på, og data fra proff.no gir begrenset informasjon, men det har vært et samlet overskudd i både morselskap og konsern i perioden vi ser på, og egenkapitalen i konsernet har økt samtidig som det har blitt betalt ut høyere utbytte (utbytte kunne vært holdt igjen i selskapet og gitt enda høyere egenkapital). Det tyder på at tomtsalg har gitt økte verdier for selskapet.

Revisjonen vurderer det som at LINA har oppfylt kravet om større utbytte siden revidert eierskapsmelding i 2018. Men et slik mål som er så vidt rundt formulert, vil kunne være vanskelig å styre etter for selskapet, og utbytte er en realisering av gevinsten (overskuddet) i selskapet. For LINA vil tomtsalg skje stykkevis og gi år med svakere resultat og år med sterkere resultat, relativt sett, mye knyttet opp til generelle konjunkturer i økonomien. Om en slik utbyttepolitikk over tid fører til lavere egenkapital i selskapet, vil nye investeringer måtte gjennomføres med høyere lånegrad. Utbytte må slik sett ses i relasjon til det å ha en forsvarlig egenkapital i selskapet. I en tid med utsikter til økte renter, kan dette igjen påvirke den fremtidige avkastningen og formålet om å legge til rette for næringsutvikling. Som et apropos vil revisjonen nevne at utbyttet fra 2019 alene er godt og vel 50 prosent større enn det samlede utbyttet fra de tre foregående årene og slik sett ville ha oppfylt kravet om «større utbytte» for denne perioden.

5. Konklusjon og anbefalinger

Oppsummert er det revisjonens konklusjon at det er enkelte sider ved kommunes eierstyring av LINA som ikke er i henhold til egne vedtatte eierskapsprinsipper og spesifikke mål for selskapet. Informasjon om og fra selskapet til folkevalgte organer synes ikke tilfredsstillende ivaretatt verken gjennom faste rapporteringsrutiner fra selskapet eller fra kommunens eierrepresentant i generalforsamlingen. I tilknytning til dette vil revisjonen påpeke at det heller ikke er gjennomført eiermøter, og det er kun et av tre styremedlemmer valgt av kommunen som er registrert i styrevervregisteret. Endelig er det revisjonens vurdering at utbyttepolitikken som er vedtatt av kommunen, ikke fremstår klar og forutsigbar. For bedrifter i et marked vil ev. utbytte typisk avhenge av resultatet, og dette vil kunne variere fra år til år.

For selskapets del konkluderer revisjonen med at det oppfylder formålet etter vedtektene om å legge til rette for næringsutvikling. Slik revisjonen ser det gir selskapet avkastning for kommunen, noe som skulle legge til rette for å kunne implementere en mer forutsigbar utbyttepolitikk. Samtidig finnes det ikke andre styringsdokumenter fra kommunen for selskapet. Selv om selskapet synes å ha en god drift, er det revisjonens konklusjon at kommunen bør vurdere behovet for dette. En mulig løsning er å se hen til det som foreligger fra KNAS.

Revisjonen har på dette grunnlag følgende anbefalinger til kommunen:

- Kommunen bør få på plass de rapporteringsrutiner som er nødvendige for å gi folkevalgte god informasjon om selskapet
- Kommunen bør vurdere behovet for eiermøter
- Kommunen bør vurdere behovet for ytterligere styringssignaler overfor selskapet

6. Litteratur

LOV 2018-06-22-83 Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven)

LOV 1997-06-13-44 Lov om aksjeselskaper (Aksjeloven)

KS Folkevalgtprogram 2019-2023 *Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll*, KS 2020

Norsk by- og regionforskning (NIBR) Rapport 2015:1. *Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap*

RSK 002, Standard for eierskapskontroll. Fastsatt av NKRFs styre 12.08.2020.

Eierskapsmelding 2018, Lillesand kommune, pr. 15.11.2022

Lillesand Næringsarealer AS sine hjemmesider <https://www.krsn.no/>

Brønnøysundregistrene. Nøkkelopplysninger fra Enhetsregisteret – Lillesand Næringsarealer AS

7. Kommunens og selskapets høringsuttalelse

Vi viser til rapport for eierskapskontroll av LINA AS. Lillesand kommune har ingen vesentlige kommentarer til rapporten.

Vennlig hilsen

Einar Holmer-Hoven

Ordfører

Postadresse: Postboks 23, 4791 Lillesand

Tel. +47 92467041 | Sentralbord: 37 26 15 00 | www.lillesand.kommune.no



Lillesand kommune

8. Vedlegg

Revisjonen ba om svar fra kommunens eierrepresentant på noen forhold. Under følger spørsmålene vi stilte. Svar levert per e-post.

Spørsmål til eierrepresentant

Eierskapskontroll LINA AS

1. Opplevs selskapets organisering som hensiktsmessig ift. formålet?
2. Hvordan blir selskapets aktiviteter, prosjekter og eventuelt endringer av disse, rapportert til eierkommunen? (hvordan kommuniserer styret til generalforsamlingen?)
3. Fungerer dagens rapporteringsrutiner hensiktsmessig slik at det oppleves som tilfredsstillende for å ivareta eierstyringen?
4. Hvem følger opp eierskapet til selskapet? Og rapporteres det noe videre fra kommunens representant(er) og tilbake til noen forumer i kommunen?
5. Er det noen eieroppfølging av selskapet utover deltakelse på generalforsamling og evt. rapporteringsrutiner?
6. Har kommunen utformet egen eierskapsstrategi for selskapet?
7. Har eierne definert egne strategier/retningslinjer for styret eller administrasjonen?
8. Har kommunen foretatt en vurdering av sitt eierskap / selskapet med hensyn til drift, økonomi eller misligheter?
9. Har kommunedirektøren noen rolle ifm. oppfølging av selskapet?