



**KRISTIANSAND REVISJONSDISTRIKT IKS**

Kristiansand Søgne Songdalen Vennesla

---

# **Rammer for eierskapet – Revisjonens innspill til rådmannens sak til bystyret om KNAS (eierskapsmelding 3)**

**Kristiansand  
Mai 2011**

## 0 Bakgrunnen for revisjonens innspill

### **0.1 Forespørsel fra rådmannen og orientering til kontrollutvalget**

Rådmann og ordfører har hatt møte med adm.dir og styreleder i KNAS i januar 2011. I møtet ble det bestemt at kommunen skal jobbe med en sak (basert på Eierskapsmelding 2, som ble behandlet i bystyret i oktober 2009) med forslag til blant annet beregning av utbyttensnivå fra selskapet og rentenivå på lånet fra kommunen til KNAS, som kan danne et forutsigbart grunnlag for nivået de kommende år.

Revisjonen er blitt spurt av rådmannen om å komme med innspill til prosessen. Det er særlig i forhold til spilleregler for styring av selskapet, blant annet i forhold til hvordan den samfunnsmessige oppgaven eventuelt skal korrigeres for i avkastningskravet, rådmannen ønsker innspill.

Rådmannen skulle iht. opprinnelig plan legge frem sak for bystyret i juni 2011, men saken blir mest sannsynlig utsatt til over sommeren.

Revisjonen har vært til stedet på eiermøte i formannskapet, der det i ordførerens oppsummering ble uttrykt behov for en ny gjennomgang og vurdering av spørsmålet **"hva vil vi med selskapet?"**

Revisjonen orienterte kontrollutvalget i møtet 17. mars om forespørselen fra rådmannen. Kontrollutvalget har tidligere, i "plan for forvaltningsrevisjon for 2010", vedtatt et prosjekt der de ønsker en vurdering av rollen KNAS har som markedsaktør på den ene siden og redskap for å nå politiske mål på den andre. (Prosjektforslaget kom som en oppfølging av problemstillinger som revisjonen pekte på som uavklarte i selskapskontrollen av KNAS, mars 2009.) Forvaltningsrevisjonsprosjektet ble påbegynt, men ikke fullført i 2010. Revisjonen startet forprosjektet med undersøkelser av hva som kunne danne et relevant kriteriegrunnlag for prosjektet.

Med dette som bakgrunn bad revisjonen (i møtet 17. mars) om kontrollutvalgets tilslutning til at revisjonen prioriterer å arbeide med et innspill til den pågående saken, (som foreløpig har fått navnet "eierskapsmelding 3") fremfor å jobbe videre med et forvaltningsrevisjonsprosjekt. Revisjonens begrunnelse er at innspillet til eierskapsmeldingen i stor grad vil ta utgangspunkt i de samme problemstillingene som vil være tema i et forvaltningsrevisjonsprosjekt. Ved å peke på rammer i lov og regelverk som har betydning for kommunens eierskap ønsker revisjonen å være "proaktiv" i denne prosessen. Revisjonen ønsker å peke på forhold som bør hensyntas når eierstrategien for KNAS skal revideres.

Innspillet til "eierskapsmelding 3" vil også bli lagt frem for kontrollutvalget. Kontrollutvalget kan i den forbindelse ta stilling til om de fortsatt ønsker et forvaltningsrevisjonsprosjekt rettet mot KNAS.

Kontrollutvalget gav uttrykk for at de var positive til revisjonens forslag. Utvalget minnet revisjonen om viktigheten av å ivareta en uavhengig rolle. Revisjonen må ikke komme i en situasjon der "rådgivningsrollen" medfører at det kan stilles spørsmål ved dens habilitet. Det ble også stilt spørsmål om det ville være mulig i denne sammenhengen

å få en oversikt og vurdering av selskapsstrukturen i KNAS. Mange datterselskap virker uoversiktlig, det stilles derfor spørsmål om økonomisk, organisatorisk og styringsmessig kontroll/oversikt med datterselskapene<sup>1</sup>.

## **0.2 Tema for forvaltningsrevisjon og innspill til rådmannen**

I selskapskontrollen av KNAS (mars 2009) pekte revisjonen på utfordringer, som etter revisjonens vurdering, ikke var tilstrekkelig vurdert i strategidokument, som lå til grunn for opprettelsen av KNAS, og i eierskapsmeldingen. I omtalen av forslaget til forvaltningsrevisjon av KNAS, i plan for forvaltningsrevisjon for 2010, skrev revisjonen:

### **KNAS – en vurdering av rollen som markedsaktør på den ene siden og redskap for å nå politiske mål på den andre**

Revisjonen ønsker å gripe fatt i de "uavklarte" utfordringene som vi har påpekt i selskapskontrollen av KNAS. I selskapskontrollrapporten skrev vi:

Etter revisjonens vurdering har prosjektgruppen foretatt en vurdering av organiseringen som munner ut i en begrunnelse for å organisere virksomheten i et AS. De mer overordnede prinsipielle vurderingene om demokratisk styring og kontroll med virksomheten er ikke drøftet. Selskapet skal på den ene siden være et redskap som «effektivt og fleksibelt kan gjennomføre de politiske målsettingene på dette området», samtidig som en velger å organisere virksomheten i et AS for å sikre at virksomheten skal kunne drives uten intervensjon i konkurranse med de private aktørene.

Etter vår vurdering ligger det en uavklart spenning mellom de bedriftsøkonomiske og de politiske målsettingene for KNAS. KNAS er en stor og dominerende markedsaktør som legger til rette for og utvikler næringsareal i Kristiansandsregionen.

Etter vår oppfatning er det fremdeles behov for en avklaring av i hvilken grad KNAS kan, og bør, være et politisk redskap samtidig som selskapet skal være en markedsaktør som skal konkurrere med private aktører.

Formålet med prosjektet vil være å belyse:

Hvordan håndteres spenningen mellom det å være en markedsaktør og et redskap for politiske målsettinger?

Innledningsvis i prosjektet vil gi en omtale av kommunale selskap, hvorfor de opprettes og regelverket som gjelder for kommunale selskap. Fokus vil være på kommunale AS. Vi vil se på hva det innebærer for en kommune å organisere driften i kommunale AS. Hvilke konsekvenser får det, for eksempel i forhold til;

- demokratisk innsyn og kontroll,
- kommunalt redskap og konkurransesituasjon

For KNAS vil vi se nærmere på hvilke utfordringer som konkret ligger i å være et redskap for å nå politiske mål, og samtidig være et selskap i en konkurransesituasjon. Dette gjelder for eksempel i forhold til informasjonstilgang, konkurransevridende subsidiering og kontroll og innsyn.

Revisjonen oppfatter at temaet rådmannen har bedt om innspill på, - *spilleregler for styring av selskapet, blant annet i forhold til hvordan den samfunnsmessige oppgaven eventuelt skal korrigeres for i avkastningskravet*, i stor grad er sammenfallende med problemstillinger som ville være naturlig å drøfte i forvaltningsrevisjonsprosjektet beskrevet over.

---

<sup>1</sup> Revisjonen vil avvente og se hvordan dette temaet blir behandlet i andre innspill til eierskapsmeldingen før revisjonen eventuelt foretar vurderinger av dette spørsmålet.

## 1 Formålet med revisjonens innspill

Revisjonen vil peke på bestemmelser i lov, forskrift og andre autoritative kilder, som angir rammer for kommunens eierstyring, herunder bestemmelser for i hvilken grad KNAS kan være et redskap i kommunens næringspolitikk og samtidig være i en konkurransesituasjon. Revisjonen vil ha fokus på bestemmelser som legger føringer for hvordan de samfunnsmessige oppgavene eventuelt skal korrigeres for i avkastningskravet.

Revisjonen vil ta utgangspunkt i følgende lover:

- Aksjeloven (Asl.)
- Konkurranseloven
- Lov om offentlige anskaffelser (LOA)

## 2 KNAS – formål og utfordringer

Innledningsvis vil vi kort redegjøre for hvilke vurderinger som ble foretatt i forbindelse med opprettelsen av KNAS. Hva var bakgrunnen for opprettelsen av selskapet, og hvorfor ble aksjeselskapsformen valgt?<sup>2</sup> Vi vil også trekke frem hva kommunen har sagt om formålet med eierskapet i eierskapsmeldingen og i eierstrategien for KNAS.

### 2.1 Opprettelsen av KNAS – formål og valg av selskapsform

I 2005 la en prosjektgruppe, nedsatt av rådmannen, frem forslag til hvordan Kristiansand kommunes næringsareal burde forvaltes. Prosjektgruppens mandat var:

*«å finne frem til virksomme verktøy for utøvelse av eierskap til kommunens næringsseiendommer og for stimulering til næringsetablering».*

Det var to alternativer som ble ansett som mest aktuelle:

**Alternativ 1** - Oppløse Kristiansand Næringspark AS og overføre eiendomsmassen til Kristiansand Eiendom. Dette alternativet ble vurdert som aktuelt hvis kommunen ikke ønsket å ta en forretningsmessig rolle, men forbli en tilrettelegger og la de private aktørene gjennomføre utbyggingen.

**Alternativ 2** Overføre eiendommer fra Kristiansand Eiendom til Kristiansand Næringspark AS. Dette forutsatte at Kristiansand Næringspark AS i større grad enn tidligere engasjerte seg i hele verdikjeden, ikke bare i tilrettelegger rollen. Selskapet måtte i fremtiden bygge ut, drifte og selge industri og forretningsområder, noe som forøvrig også de "gamle" vedtektene åpnet for. Prosjektgruppen mente videre at selskapet måtte kunne eie eiendom og benytte den som grunnlag for sin virksomhet. Selskapet burde ha økonomisk avkastning som siktemål.

Prosjektgruppen anbefalte alternativ 2.

---

<sup>2</sup> Deler av innholdet i dette punktet er hentet fra Kristiansand Revisjonsdistrikt IKS sin selskapskontroll av KNAS fra 2009.

En overføring av eiendom fra Kristiansand Eiendom til Kristiansand Næringspark AS forutsetter nye vedtekter og at selskapet ikke skulle begrense sin virksomhet til Sørlandsparken. Det ble også påpekt at selskapet måtte tilføres nødvendig kapasitet og kompetanse for å gå fra en ren tilretteleggerrolle til et fullverdig eiendomsselskap.

Med utgangspunkt i en forholdsvis kortfattet drøfting av hva som ville være en hensiktsmessig selskapsform anbefalte gruppen at virksomheten ble organisert som et AS. Størst mulig fristilling fra eier og korte beslutningsveier ble ansett som en fordel for å kunne delta i et konkurranseutsatt marked. Det ble også kort redegjort for de styringsmessige konsekvensene ved å organisere virksomheten i et AS. Eierstyringen måtte skje gjennom fastsettelse av vedtekter og oppfølging i generalforsamlingen. Kommunen vil kunne hente ut utbytte, samtidig som kommunens ansvar for eventuelle tap i en risikobasert virksomhet var begrenset.

Prosjektgruppens anbefalinger ble videreført i rådmannens saksfremlegg overfor bystyret.

Rådmannen la frem forslag til organisering av virksomheten, mål og vedtekter for virksomheten og strategi for kommunens eierskap. Rådmannen foreslo en avkastning på verdiene av eiendommene som ble overført til selskapet på ca 6% av totalkapitalen. I saksfremlegget skrev rådmannen:

*«Det viktigste med etableringen av Kristiansand Næringssselskap AS (KNAS) er at det skal bidra til vekst og verdiskapning i kommunen. Gjennom aktiv forvaltning av selskapets eiendeler forventes det etablering av arbeidsplasser og utvikling av spennende områder.»*

Bystyret sluttet seg til rådmannens innstilling og vedtok i desember 2005 opprettelsen av KNAS.

I utkast til vedtekter var formålet med virksomheten angitt i § 3:

*«Selskapets formål er å bidra til vekst og verdiskapning gjennom eiendomsutvikling. Målsettingen for selskapet er gjennom areal og eiendomsutvikling å utvikle fremtidsrettede og bærekraftige løsninger for lokal og regional virksomhet, herunder å eie og forvalte eiendomsmasse.»*

I selskapskontroll av KNAS (mars 2009) hadde revisjonen følgende vurdering av prosjektgruppens arbeid:

*Etter revisjonens oppfatning har prosjektgruppen foretatt en vurdering av organiseringen som munner ut i en begrunnelse for å organisere virksomheten i et AS. De mer overordnede prinsipielle vurderingene om demokratisk styring og kontroll med virksomheten er ikke drøftet. Selskapet skal på den ene siden være et redskap som «effektivt og fleksibelt kan gjennomføre de politiske målsettingene på dette området», samtidig som en velger å organisere virksomheten i et AS for å sikre at virksomheten skal kunne drives uten intervensjon i konkurranse med de private aktørene.*

*Etter vår vurdering ligger det en uavklart spenning mellom de bedriftsøkonomiske og de politiske målsettingene for KNAS. KNAS er en stor og dominerende markedsaktør som legger til rette for og utvikler næringsareal i Kristiansandsregionen.*

*Etter vår oppfatning er det fremdeles behov for en avklaring av i hvilken grad KNAS kan, og bør, være et politisk redskap samtidig som selskapet skal være en markedsaktør som skal konkurrere med private aktører.*

## **2.2 Eierskapsmelding del 2 – formål og rutiner for kommunikasjon**

I eierskapsmelding del 2, "Kristiansand Næringssselskap – Eierstrategi" som ble behandlet i bystyret 07.10.2009, er det vist til at bystyret har satt opp to mål for selskapet som delvis kan være i konflikt med hverandre:

- *KNAS skal være et effektivt redskap i Kristiansand kommunes næringspolitikk gjennom tilrettelegging av gode næringsarealer.*
- *KNAS skal gi eieren rimelig avkastning på innskutt kapital.*

Det står at disse målene ble understreket i forbindelse med opprettelsen av nye KNAS i 2006. Kommunen ønsket en høyere avkastning på fast næringseiendom blant annet ved at selskapet skulle gå lenger i verdikjeden. Bystyret forutsatte at KNAS skulle være en aktiv støttespiller og i tillegg et effektivt redskap i kommunens nærings- og arealpolitikk.

Rutiner for kommunikasjon mellom selskap og eier er i eierskapsmelding 2 omtalt under punkt 4. *Rutiner for kommunikasjon mellom selskapet og eier.*

*Selskapet er kommunens rådgiver på etablering av nye næringsområder i regionen og følger opp kommunens politikk på hvor næringsområder skal etableres i samhandling med kommunes ledelse.*

*For å sikre en god balanse mellom næringsutvikling og arealutnyttelse i kommunen er det viktig med et tett samarbeid mellom selskapet og kommunens politiske og administrative ledelse.*

*For å nå målet om at selskapet skal være kommunens redskap for den delen av næringspolitikken som dreier seg om næringsareal. Det er derfor viktig at samhandlingene mellom kommunen og selskapet formaliseres ytterligere. Det bør etableres en kontaktgruppe med representanter fra rådmannen, teknisk direktør og selskapet som har som mål gjensidig informasjonsutveksling, og som i tillegg kan rettlede KNAS fra et eierståsted. Det bør legges opp en fast møteplan i tillegg til at ordfører og rådmann holdes løpende informert om beslutninger som har vesentlig betydning for kommunen, som angår nabokommuner og samarbeid med disse, eller som kan få medieoppmerksomhet.*

I Eiermeldingen er det også forutsatt årlige møter mellom kommunalutvalget og selskapet.

*Kristiansand Eiendom og KNAS er de to kompetansemiljøene kommunen har på kjøp og salg av eiendom og forvaltning av fast eiendom. Det er viktig at det utvikles et nært samarbeid mellom Kristiansand Eiendom og KNAS på disse områdene.*

## 2.3 Status og utfordringer

Revisjonens oppfatning er at KNAS sin virksomhet har utviklet seg iht. eiernes forventninger og vedtatte mål for selskapet. KNAS har, ved siden av tilrettelegging og salg av næringsareal, engasjert seg i en større del av næringskjeden. Alene og sammen med andre aktører har KNAS utviklet store næringsområder i Sørlandsparken (Sørlandsparken Avenyen, og Sørlandsparken Øst). KNAS har stått som utbygger, og er i dag eier av Gyldengården og det nye hovedkontoret til Agder Energi. KNAS er engasjert i en rekke større og mindre prosjekt relatert til næringsutvikling.

Selskapet har, iht. omtale i eierskapsmeldingen del 2, frem t.o.m. 2008 gitt utbytte og renter på ansvarlig lån som samlet sett overstiger et rimelig avkastningskrav over tid. Selskapet signaliserte at utbytte de nærmeste år ville bli lavere da selskapet går inn i en konsolideringsfase. Revisjonens oppfatning er at eierne har vært tilfreds med den avkastningen selskapet har gitt og måten verdiene i selskapet er forvaltet<sup>3</sup>.

KNAS har utviklet seg til å bli et konsern med KNAS morselskapet og underliggende datterselskap samt at KNAS har gått inn på eiersiden i andre næringsutviklings-selskap sammen med andre offentlige og private aktører.

Det har de senere år vært avholdt flere møter (på administrativt og politisk nivå) der eiernes forventninger til avkastning har vært tema i drøftinger mellom selskapet og eierne. Målet har vært å komme frem til enighet om et akseptabelt nivå på rente og avdrag på det ansvarlige lånet, og premisser for fastsettelse av utbyttensnivået. Utgangspunktet har vært "klassiske" interessemotsetninger mellom eier og selskap, der eierne ønsker utbytte mens selskapet ønsker å beholde overskuddet og bygge opp selskapets handlekraft.

Spørsmålet om hvordan den samfunnsmessige oppgaven eventuelt skal korrigeres for i avkastningskravet har stått sentralt. Et svar på dette spørsmålet forutsetter at kommunen avklarer *hva* selskapets "samfunnsmessige oppgaver" skal være.

Kommunen må vurdere hva de vil med selskapet utover å få en "*rimelig avkastning på innskutt kapital*".

Kommunen må vurdere motivet for sitt eierskap og finne balansen mellom finansielt motivert og politisk motivert eierskap (jf omtalen av motiv for eierskap i eierskapsmeldingen). Kommunen må se på hvordan selskapet, gitt valg av selskapsform, kan være et redskap i kommunens næringspolitikk.

---

<sup>3</sup> Revisjonen har ikke foretatt egne vurderinger av om annen organisering ville kunnet gi en større grad av måloppnåelse (jf omtale i selskapskontrollen), eller om nivået på avkastningen har ligget over eller under det eier ut fra markedssituasjonen har hatt grunnlag for å forvente.

## 3 Rammer for kommunens eierskap

### 3.1 Valg av selskapsform

Kommunen har i eierskapsmelding for Kristiansand kommune (vedtatt av bystyret 19.11.08) gjort greie for ulike motiv for kommunalt eierskap. Valg av selskapsform og styringsmessige konsekvenser er drøftet.

Eierskap deles i to hovedgrupper – *politisk* motivert og *finansielt* motivert eierskap.

**Politisk motivert** eierskap kjennetegnes ved at driften gjerne er lovpålagt eller utgjør en kommunal kjerneoppgave. Selskaper med politisk motivert eierskap er som regel ikke underlagt ordinære avkastningskrav. Eksempler på tjenesteområder som kan være organisert som selskaper med politisk motivert eierskap er drift og vedlikehold, VAR, arealdisponering, samferdsel, arbeidsmarkedstiltak og kultur.

**Finansielt motivert** eierskap finner en i selskaper som primært er markedsorienterte og hvor hovedbegrunnelsen for eierskapet er muligheten for økonomisk utbytte av innskutt kapital.

De fleste kommunale selskaper vil ha sammensatte mål som er delvis finansielt motivert og delvis politisk motivert. Ved valg av selskapsform vil avveiningen i forhold til hva som er motivet for eierskapet være avgjørende. Organisering av virksomheten innenfor den kommunale forvaltningen, eller selskapsform med stor grad av eierstyring og kontroll er naturlig for virksomheter som skal ivareta lovpålagte forvaltningsoppgaver. For finansielt motiverte selskaper, som skal delta i konkurranseutsatt marked, er selskapsform med større grad av fristilling fra eier et naturlig valg, jf begrunnelsen for opprettelsen av KNAS, omtalt i del 2.

I Eierskapsmeldingen er det redegjort for forhold som bør vurderes i forbindelse med valg av selskapsform. Valg av selskapsform bør sees i forhold til de oppgaver og funksjoner selskapet skal utføre og hvilke rammebetingelser selskapet trenger. Forhold som bør vurderes er:

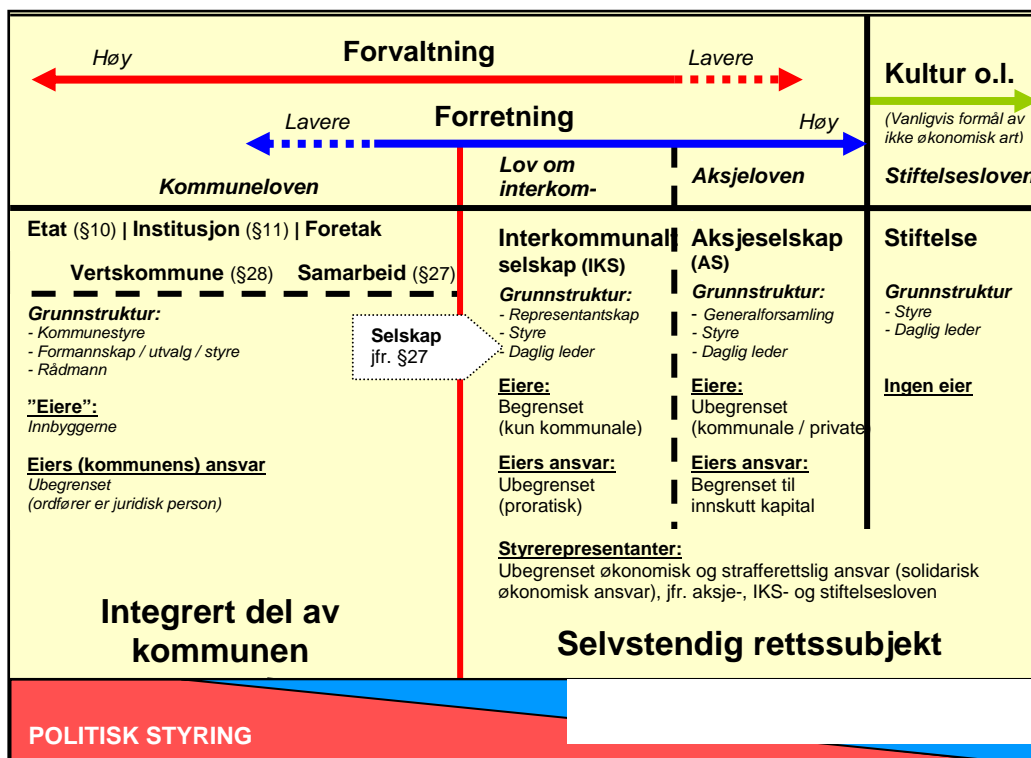
- *Muligheter og behov for politisk styring.*
- *Økonomisk ansvar; hvilke forpliktelser påtar kommunen seg.*
- *Risikovurderinger i forhold til markedet, miljø, kvalitet og kvantitet av den kommunale tjenesten og forholdet til bruker/innbygger.*
- *Selskapets økonomiske frihet; forpliktelser i forhold til et selskap kontra det å beholde egen beslutningsmyndighet om prioriteringer av ressursbruk.*
- *Forholdet mellom kommunens rolle som eier og eventuelt myndighetsutøver.*
- *Muligheter og begrensninger mht. delegasjon av myndighet.*
- *Fleksibilitet – endring av eierforhold/samarbeid med private.*
- *Forholdet til forvaltningslov/offentlighetslov.*
- *Skatte- og avgiftsmessige forhold.*
- *Anskaffelsesreglene.*
- *Arbeidsgiverpolitisk strategi*



I forhold til punktene over var vurderingene som ble foretatt i forbindelse med opprettelsen av KNAS i stor grad begrenset til en vurdering av hva som var mest hensiktsmessig i forhold til; *Selskapets økonomiske frihet; forpliktelser i forhold til et selskap kontra det å beholde egen beslutningsmyndighet om prioriteringer av ressursbruk.*

Figuren under, som er hentet fra eierskapsmeldingen, viser hvordan alternative selskapsformer er underlagt ulik grad av politisk styring og kontroll. Litt forenklet viser figuren at en finner politisk motivert organisering av virksomheter i venstre del av figuren, der politisk styring og kontroll er sterkest. Finansielt motiverte selskaper ligger mot høyre i figuren. Selskapslovgivningen gir disse større grad av frihet fra politisk styring og kontroll.

De ulike selskapsformene karakteriseres også ved forskjellige regler for eiernes ansvar for selskapets forpliktelser. Et hovedskille går mellom selskaper hvor eierne er ansvarlige for selskapets forpliktelser, og selskaper hvor eiernes ansvar er begrenset til innskutt kapital.



### 3.2 Aksjeloven

Som omtalt over ble aksjeselskapsformen valgt for KNAS fordi den medførte størst mulig grad av fristilling fra politisk styring og kontroll. Aksjeselskapsformen gav de beste betingelsene for en virksomhet som skulle konkurrere på like vilkår i et konkurranseutsatt marked.

I aksjeselskaper er eiernes ansvar begrenset til innskutt kapital. I eierskapsmeldingen står det:

*Aksjeselskap er en selskapsform som er lovregulert i forhold til at selskapet driver sin virksomhet i et marked. Innretningen av selskapsformen bygger på den risiko som slik konkurranseeksponert virksomhet innebærer.*

En konsekvens av å organisere virksomhet i et aksjeselskap er også at det skal svares skatt av overskuddet. Aksjeselskaper og interkommunale selskaper er skattepliktige.

## Eierstyring

Det rettslige grunnlaget for kommunens eierstyring i et AS er aksjeloven § 5-1:

*«Gjennom generalforsamlingen utøver aksjeeierne den øverste myndighet i selskapet.»*

Eierstyringen må skje gjennom vedtak i generalforsamlingen. Bestemmelsen i aksjeloven innebærer at kommunen som eier gjennom generalforsamlingen står i et overordnet forhold til styret i aksjeselskapet. Gjennom fastsettelse av vedtekter, instruksjoner og valg av styremedlemmer utøver generalforsamlingen den øverste myndigheten i selskapet. Styret for et AS forvalter virksomheten innenfor aksjelovens rammer iht. vedtekter og eventuelle instruksjoner fra generalforsamlingen.

I tillegg til utøvelsen av eiermyndighet gjennom generalforsamlingen kan kommunen gjennom eiermøter gi styringssignal til selskapet. I regjeringens eierskapsmelding til Stortinget (Meld.St 13. 2010-2011, *Aktivt eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi*) er tema for kvartalsvise eiermøter mellom Nærings- og handelsdepartementet (NHD) som eier og de enkelte statseide selskaper omtalt:

*”Temaene for møtene med selskapene kan dreie seg om gjennomgang av den økonomiske utviklingen, kommunikasjon av statens avkastnings- og utbytteforventninger, orientering om strategiske spørsmål knyttet til selskapene og problemstillinger knyttet til samfunnsansvar. Slike møter med selskapets ledelse skjer på linje med hva som er vanlig mellom børsnoterte selskap og større investorer”.*

Eiermøter, på administrativt og eller politisk nivå, mellom eier og selskapet er også omtalt i kommunens eierskapsmelding. I eierstrategien for KNAS (Eierskapsmeldingen del 2) er det forslag til at:

*”Det bør etableres en kontaktgruppe med representanter fra rådmannen, teknisk direktør og selskapet som har som mål gjensidig informasjonsutveksling, og som i tillegg kan rettlede KNAS fra et eierståsted. Det bør legges opp en fast møteplan”<sup>4</sup>.*

I KS Eierforum ”Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak” (aug 2010) står det:

*”En grunnleggende forutsetning for en strategisk drift av selskapene er en klar og presis eierstrategi for selskapene hvor eiers forventninger til selskapet formuleres.*

<sup>4</sup> Bystyret vedtok enstemmig at: De foreslåtte rutiner for kommunikasjon mellom selskap og eier etableres.

.....

*Det er anbefalt at eier klargjør sine forventninger til styret og selskapet gjennom selskapsstrategien. Selskapsstrategien bør som del av eiermeldingen revideres jevnlig.*

Konsulentselskapet McKinsey & Company har på oppdrag fra NHD evaluert statlig eierskapsforvaltning. Resultatene fra evalueringen foreligger i rapporten "Statlig eierskap" Nærings- og Handelsdepartementet, mars 2011. McKinsey har identifisert områder hvor det er rom for forbedringer i NHDs eierskapsavdeling. Dette gjelder:

- *Strategisk eierperspektiv*
- *Økonomiske målsettinger*
- *Kontakten mellom eier og styret*
- *Styresammensetning – valg og evaluering*
- *Oppfølging av samfunnsansvar*
- *Ressurser og kompetanse*

Anbefalingene går i retning en mer aktiv oppfølging av det enkelte selskapet og styrking av departementets ressurser og kompetanse. Når det gjelder strategisk eierperspektiv skriver McKinsey:

*Gode aktive eiere baserer seg ikke utelukkende på det som rapporteres fra selskapene, men utvikler egne strategiske perspektiver på verdiutviklingen i selskapene de eier og videreutvikler disse kontinuerlig. ....*

*På basis av et grunnleggende perspektiv på selskapenes verdiutvikling driver eierne den aktive oppfølgingen av selskapene – herunder etablering av finansielle resultatmål og oppfølging av selskapsstyrene.*

### **3.2.1 Revisjons vurdering**

Kommunen har valg den selskapsformen for KNAS som gir størst mulig grad av frihet fra politisk styring og kontroll, samtidig skal selskapet være et verktøy i kommunens næringspolitikk. En kompetent og aktivt eierstyring vil være en forutsetning for å sikre en optimal nytte av eierskapet, - politisk og finansielt. En aktiv eierstyring forutsetter at eier har en klar og omforent strategi for eierskapet. Eier må vite hva de vil med selskapet. En klar og omforent eierstrategi vil danne grunnlaget for eierens oppfølgingen av selskapet gjennom generalforsamlingen og eiermøter.

Revisjonens inntrykk er at eierstrategien, som ble vedtatt av bystyret i forbindelse med behandlingen av Strategiplanen (eierskapsmelding del 2), i begrenset grad er blitt implementert.

Et hovedproblem synes å være det til dels motstridende formålet med eierskapet. Kommunen har i begrenset grad definert hvordan selskapet skal ivareta den politisk motiverte delen eierskapet, - hvordan selskapet skal være et "*effektivt redskap i Kristiansand kommunes næringspolitikk*". I eierstrategien står det at KNAS skal være kommunes;

- *redskap for den delen av næringspolitikken som dreier seg om næringsarealer, og*

- *rådgiver på etablering av nye næringsområder i regionen og følge opp kommunens politikk på hvor næringsområder skal etableres i samhandling med kommunens ledelse.*

Hva som ligger i redskaps- og rådgiverrolle er ikke nærmere omtalt. I strategiplanen synes tanken å være at roller og oppgaver skal avklares gjennom en formalisering av samhandlingen mellom partene.

Revisjonens inntrykk er at den formaliserte samhandlingen ikke er etablert iht. bystyrets vedtak 07.10.2009. Et resultat av dette synes å være at de samfunnsmessige oppgavene ikke er blitt nærmere definert. Revisjonens inntrykk er at dette har medført at selskapet i stor grad selv har kunnet definere innholdet i rollen som kommunens redskap og rådgiver i næringspolitikken.

Ut fra rollen som uavhengig markedsaktør (i arealpolitiske spørsmål) har selskapet gitt uttrykk for at de anser det som meget viktig at selskapet opptrer, og oppfattes, som uavhengig av den kommunale forvaltningen. Samtidig ønsker selskapet at eierne skal prioritere selskapets utøvelse av samfunnsoppgaver ("*langsiktige posisjoner som sikrer regionen klargjorte næringsområder for fremtiden*") fremfor målet om "*kortsiktig direkteavkastning*".

Etter revisjonens oppfatning medfører en slik løsning at kommunen kommer i en passiv eierstyringsposisjon. Gjennom langsiktige posisjoner vil selskapet, uavhengig av kommunens arealpolitikk, utføre de samfunnsmessige oppgavene, samtidig som de ber eier om fratrekk for politiske oppgaver i avkastningskravet, jf kommunens eierstrategi<sup>5</sup>.

### **Økonomisk ansvar og skatteplikt**

Ved aksjeselskapsformen har kommunen begrenset eieransvar. Aksjeeier er ikke ansvarlig for selskapets forpliktelser utover aksjekapitalen. Revisjonen oppfatter imidlertid situasjonen slik at kommunen har overført så mange sentrale næringseiendommer til KNAS at eksterne lånegivere i begrenset grad oppfatter at selskapet står alene om sine forpliktelser. Dersom det er slik at kommunen ikke vil kunne la selskapets verdier bli overført til eksterne lånegivere ved en eventuell konkurs, så tilsier det at eierne bør ha en aktiv eierstyring for å påse at selskapet forvaltes på en trygg måte. Dersom det er slik at kommunen i realiteten ikke har et begrenset eieransvar, så kan det også stilles spørsmål ved om aksjeselskapsformen var et riktig valg, gitt verdiene som ble overført til selskapet.

### **Skattemessige konsekvenser**

De skattemessige konsekvensene ved å organisere virksomheten i et AS er påpekt i forbindelse med opprettelsen av selskapet. KNAS er skattepliktig, men kommunens virksomhet ikke er skattepliktig.

---

<sup>5</sup> For en konkurrent vil det være vanskelig å se at KNAS, til tross for ikke å være en forlengelse av kommuneadministrasjonen, ikke skal ha fordeler av sitt eierskap i en slik situasjon. Det vil være "dårlig butikk" for eier å ikke sikre at KNAS sine *langsiktige posisjoner* blir fremtidige næringsareal.

I forbindelse utvikling og salg av enkelte eiendommer og bygg bør kommunen derfor vurdere om utvikling i egenregi er mer lønnsomt enn å overføre verdiene til KNAS. Spørsmålet kommunen bør stille i det enkelte tilfellet er om gevinsten ved å la KNAS utvikle og selge en eiendom (eller et bygg) kompensierer for "skattetapet" kommunen får ved ikke å gjøre det innenfor den kommunale forvaltningen. Tilsvarende gjelder for utleievirksomhet. Overskudd fra denne type virksomhet vil være skattepliktig for KNAS men ikke for kommunen.

### 3.3 Konkurranseregelverket

**EØS-avtalens** konkurranseregler skal sikre at næringsdrivende i hele EØS-området har forutsigbare konkurranse- og rammevilkår.

Dersom staten eller kommunene yter støtte til bestemte foretak eller sektorer vil disse oppnå en konkurransemessig fordel, enten konkurrentene befinner seg innenfor landets grenser eller i andre land innenfor EØS. Offentlig støtte til næringsvirksomhet påvirker konkurransen mellom bedriftene og ressursbruken i økonomien. Regelverket om offentlig støtte har som utgangspunkt at offentlig støtte til næringslivet er konkurransevridende og følgelig forbudt.

**Konkurranseloven** forbyr "konkurransbegrensende samarbeid" (§10) og "utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling" (§11).

Konkurranssevridende offentlig støtte vil kunne virke konkurransebegrensende, og/eller medvirke til utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling, og dermed også være i strid med intensjonen i konkurranseloven.

Konkurransetilsynet håndhever konkurranseloven. Tilsynet kan på selvstendig grunnlag peke på offentlige ordninger og reguleringer som påvirker konkurransen.

#### 3.3.1 EØS-loven – forbud mot offentlig støtte

*EØS-avtalen artikkel 61* nedfeller hovedutgangspunktet for bestemmelsene om offentlig støtte<sup>6</sup>. Artikkel 61 forbyr som hovedregel offentlig støtte til næringslivet.

*Art 61. 1. Med de unntak som er fastsatt i denne avtale, skal støtte gitt av EFs medlemsstater eller EFTA-statene eller støtte gitt av statsmidler i enhver form, som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer, være uforenlig med denne avtales funksjon i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene.*

EØS-avtalens bestemmelser om offentlig støtte danner viktige rammer for næringsvirksomhet. Regelverket angir begrensninger, men også handlingsrommet for det offentlige som støttegiver.

Hva som er offentlig støtte iht. EØS-avtalen tolkes vidt. Forbudet omfatter mange typer offentlige tiltak som gir direkte eller indirekte økonomiske fordeler for bedrifter.

Vilkårene som må være oppfylt for at et tiltak skal anses for offentlig støtte er omtalt i "Veileder til EØS-avtalens regler om offentlig støtte" fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet fra 2007. Sentrale momenter fra veilederen for hva som vurderes som offentlig støtte er gjengitt under.

#### Hva er offentlig støtte?

Forbudet mot offentlig støtte retter seg mot offentlige tiltak som gir økonomiske fordeler til bestemte bedrifter, grupper av bedrifter, visse sektorer eller geografiske

---

<sup>6</sup> EØS-avtalen er gjennomført i norsk rett gjennom EØS-loven (lov av 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde)

områder (selektive støttetiltak). EØS-avtalens bestemmelser om offentlig støtte danner viktige rammer for næringsvirksomhet. Regelverket angir begrensninger, men også handlingsrommet for det offentlige som støttegiver.

Hva som er offentlig støtte iht. EØS-avtalen tolkes vidt. Forbudet omfatter mange typer offentlige tiltak som gir direkte eller indirekte økonomiske fordeler for bedrifter.

Når det offentlige driver økonomisk virksomhet i konkurranse med private aktører, er det fare for at offentlige ressurser benyttes på en måte som vrir konkurransen til ulempe for de private aktørene. Reglene om offentlig støtte innebærer at slik konkurranseutsatt virksomhet må drives på forretningsmessig grunnlag. Det må sikres at den offentlige virksomheten ikke blir mottaker av ulovlig offentlig støtte.

I veilederen utdypes seks vilkår som må være oppfylt for at et tiltak skal anses for offentlig støtte i henhold til artikkel 61 (1) i EØS-avtalen:

1. *Støtten må innebære en økonomisk fordel for mottakeren*
2. *Støtten må være gitt av staten eller av statsmidler i enhver form<sup>7</sup>*
3. *Mottaker av støtte må drive økonomisk aktivitet (foretaksbegrepet)*
4. *Støtten må begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer eller tjenester (selektivitet)*
5. *Støtten må vri konkurransen eller true med å vri konkurransen*
6. *Støtten må være egnet til å påvirke samhandelen mellom EØS-landene*

Er alle vilkårene oppfylte, omfattes støtten av forbudet.

**Markedsinvestorprinsippet** benyttes gjerne som målestokk for om det foreligger offentlig støtte som innebærer en økonomisk fordel for mottakeren. Prinsippet går i korthet ut på at når det offentlige opptre i markedet må det handle på samme måte som en sammenlignbar (privat) investor ville gjort. Et eventuelt fordelaktig avvik mellom det en privat investor normalt krever og det som den offentlige aktøren krever, regnes som støtte. Det er det reelle økonomiske innholdet i det offentlige engasjement, for eksempel vilkårene i et lån, som er avgjørende for om det foreligger et støtteelement eller ikke.

Retningslinjene legger generelt stor vekt på utsiktene til *avkastning* på den innskutte kapitalen som et mål på hva som er markedsmessig opptreden.

Rettspraksis har fastslått at en offentlig investering ikke er støtte så lenge forventet avkastning gir samme rentabilitet som det en privat investor ville krevd. I analysen må man se bort ifra sosiale, regionale eller sektorpolitiske hensyn. Tilskudd som skal kompensere for slike målsettinger er i utgangspunktet støtte, og må vurderes under unntaksreglene for lovlig støtte. (Unntaksreglene for lovlig støtte er omtalt under.)

Markedsinvestortesten forutsetter at det offentlige forventer normal avkastning i form av utbytte eller verdistigning. Dersom det i etterkant av investeringen viser

---

<sup>7</sup> Begrepet statsmidler omfatter støtte gitt av stat, fylkeskommuner og kommuner.

seg at en slik avkastning ikke oppnås og foretaket heller ikke treffer tiltak for å avhjelpe situasjonen, kan dette innebære støtte til foretaket. Det anses også som støtte hvis en offentlig eier gir avkall på inntjening eller utbytte som en markedsinvestor ville forventet. Et privat foretak uten tilstrekkelig avkastning vil forsøke å avhjelpe situasjonen, eller bli tvunget til det av sine eiere.

### **Unntaksregler for tjenester av allmenn interesse**

I EU har begrepet tjenester av allmenn interesse blitt brukt som *fellesbetegnelse* på økonomiske og ikke-økonomiske aktiviteter som er av allmenn interesse.

Tilskudd som skal kompensere for sosiale, regionale eller sektorpolitiske hensyn er i utgangspunktet støtte, og vurderes under unntaksreglene for lovlig støtte.

Når det offentlige pålegger *bestemte virksomheter* å utføre visse tjenester og kompenserer virksomheten for kostnadene ved dette, vil kompensasjonen bedømmes etter EØS-avtalen artikkel 59 (2). Tjenesteyter produserer eventuelt slike pålagte tjenester i tillegg til foretakets ordinære konkurranseutsatte virksomhet. Tildeling av oppdrag innen fergetrafikk og flyruter er eksempler på situasjoner som er godkjente etter unntaket og retningslinjene.

Vilkårene for unntak iht. EØS-avtalen artikkel 59 (2) er at støtten må være nødvendig for å utføre tjenestene, og at utviklingen av samhandelen ikke påvirkes i strid med avtalepartenes interesser (proporsjonalitetsvurdering).

Fire vilkår må være oppfylt for at kompensasjonen for tjenesten(e) av allmenn økonomisk betydning tilsvarer et ordinært kjøp / en ordinær anskaffelse, og dermed faller utenfor forbudet mot offentlig støtte i EØS-avtalen artikkel 61 (1):

1. *Foretaket må være pålagt en tjeneste av allmenn økonomisk betydning, og disse forpliktelsene må være klart definerte.*
2. *Kriteriene for beregningen av kompensasjonen må være fastlagt på forhånd på en objektiv og gjennomiktig måte.*
3. *Kompensasjonen må ikke overstige de nødvendige utgiftene til oppfyllelsen av forpliktelsen.*
4. *Kompensasjonens størrelse må bestemmes enten etter en offentlig anbudsprosedyre eller på grunnlag av en analyse av omkostningene som et veldrevet foretak vil ha.*

Dersom alle disse fire vilkårene er oppfylt vil det være økonomisk samsvar mellom tjenesteytelsen og kompensasjonen.

**Konkurransesvridende.** For at offentlig støtte skal være forbudt, må støtten ha virkning på konkurransen og samhandelen. I praksis vurderes ofte disse to kriteriene samlet. Rettspraksis viser at det *skal lite til* før en anser et støttetiltak for å vri eller true med å vri konkurransen. Det holder at konkurransen trues med å vris, en faktisk konkurransevridding er ikke nødvendig. Konkurransen kan være påvirket selv om støttebeløpet er lite eller støttemottaker er en liten bedrift.



**Støtten må påvirke handelen i EØS-området.** Støtteforbudet gjelder bare dersom støtten påvirker eller kan påvirke samhandelen innenfor EØS. Dersom støtten kun har virkninger internt i en medlemstat, eller kun har virkning for samhandelen med tredjeland gjelder ikke forbudet.

Ettersom det indre marked utvikler seg i retning av stadig mer grenseoverskridende handel, er terskelen for når man mener samhandelen påvirkes i praksis lav. Det er bare unntaksvis at konkurransevridende effekter av offentlig støtte anses for å begrense seg til bare et nasjonalt marked.

### 3.3.2 Korrigering for politiske oppgaver – ulovlig offentlig støtte?

I regjeringens eierskapsmelding (Meld.St 13. 2010-2011) er det vist til EØS-avtalens forbud mot offentlig støtte og konsekvensene dette har for statens avkastningskrav;

*EØS-avtalen er i utgangspunktet nøytral med hensyn til offentlig og privat eierskap, jf. artikkel 125 og 59 (2). Forbudet mot offentlig støtte i EØS-avtalens 61 (1) gjelder således også overfor offentlige eide foretak. Dette setter skranker for regjeringens muligheter til å vektlegge ikke-kommersielle hensyn i eierskapsutøvelsen. For å avgjøre når offentlige midler som tilføres et foretak innebærer offentlig støtte, har EU-domstolen og Europakommisjonen utviklet det såkalte markedsinvestorprinsippet. Dersom det offentlige tilfører kapital på andre vilkår enn hva en sammenlignbar privat investor antas å ville ha stilt, kan det tyde på at tilførselen innebærer en økonomisk fordel for det aktuelle foretaket som kan være i strid med reglene om offentlig støtte. Dette innebærer at staten må kreve normal markedsmessig avkastning på kapital som er innskutt i et foretak som opererer i konkurranse med andre. EFTAs Overvåkingsorgan (ESA) påser at statsstøtteregulverket overholdes i Norge.*

Kristiansand kommune har siden etableringen i all hovedsak lagt markedsinvestorprinsippet til grunn ved beregning av utbytteforventninger fra KNAS. Ved overføringen av eiendommer til KNAS ble det foretatt en taksering som lå til grunn for rådmannens forslag til avkastning på totalkapitalen. Rådmannens forslag til rentenivå og avkastningskrav har vært basert på markedsprinsipp, men med spørsmål om eventuelt fratrekk for samfunnsmessige oppgaver.

I eierskapsmeldingen del 1 er det foreslått avkastningskrav med fratrekk (korrigering) for politisk pålagte oppgaver. I eierstrategien for KNAS (som ble behandlet i bystyret 07.10.09), der utbytte og andre uttak fra selskapet er nærmere drøftet, er det vist til at KNAS overfor kommunalutvalget har foreslått et fratrekk på 1% i avkastningskravet for de politisk pålagte oppgavene. Rådmannen sa seg enig i en slik tilnærming.

Rådmannen skriver videre i eierstrategien for KNAS;

*Kommunen må avgjøre hva de ønsker å oppnå med KNAS, gjøre en avveining mellom det å sikre arealer for fremtiden og uttak av utbytte. Her er det to klart motstridende interesser.*

*.... Hvorvidt det skal gis fratrekk for politisk mandat og ev. nivået på dette, bør også drøftes videre.*

Dette er også spørsmålet rådmannen har bedt om innspill på nå; Hvordan skal den samfunnsmessige oppgaven eventuelt korrigeres for i avkastningskravet?

Iht. utdypningen i veilederen til EØS-reglene om offentlig støtte er revisjonens vurdering at et generelt fratrekk for politisk pålagte oppgaver i avkastningskravet vil være offentlig støtte i strid med EØS-loven.

Etter revisjonens vurdering vil de politiske oppgavene som pålegges KNAS, her definert som kjøp av fremtidige næringsareal, heller ikke kunne falle inn under unntaksbestemmelsene i EØS-avtalens artikkel 59 (2). Kjøp av fremtidige næringsarealer vil ikke være "tjenester av allmenn økonomisk betydning". Et generelt prosentvis fratrekk i avkastningskravet vil også stride mot vilkårene om at "*kriteriene for beregningen av kompensasjonen må være fastlagt på forhånd på en objektiv og gjennomiktig måte, og kompensasjonen må ikke overstige de nødvendige utgiftene til oppfyllelsen av forpliktelsen*". Vilkår for å falle utenfor forbudet mot offentlig støtte i EØS-avtalen artikkel 61 vil således ikke være oppfylt.

Iht. veilederen til EØS-lovens forbud mot offentlig støtte har rettspraksis vist at det *skal lite* til før en anser et støttetiltak for å vri eller true med å vri konkurransen, og dermed oppfylle kriteriet for at det er forbudt. Det holder at konkurransen trues med å vris, en faktisk konkurransevridning er ikke nødvendig.

Innenfor rammene av markedsinvestorprinsippet vil eiernes formål med virksomheten, enten det er private eller offentlige eiere, kunne ha betydning for nivået på avkastningen det enkelte år. Ut fra dette prinsippet vil investeringer for å "*sikre arealer for fremtiden*" kunne ha som konsekvens at eier i en periode har et lavere avkastningskrav enn ved alternative investeringer.

Grensene for hva som anses som markedsmessig opptreden, og hva som er ulovlig offentlig støtte (til langsiktige investeringer, eller til "konsolidering av virksomheten"), kan være uklart og gjenstand for rettslig vurdering. Utsiktene til *avkastning* på den innskutte kapitalen vil være et mål på hva som er markedsmessig opptreden. Rettspraksis har fastslått at en offentlig investering ikke er støtte så lenge forventet avkastning gir samme rentabilitet som det en privat investor ville krevd.

Under del 3.2 har revisjonen vist til at eksterne lånegivere i begrenset grad vil oppfatte at selskapet står alene om sine forpliktelser. Den "kommunale garantien" som eksterne lånegivere vil kunne legge til grunn ved en kredittverdighetsvurdering av KNAS kan gi selskapet bedre lånebetingelser enn de ville oppnådd med private eiere. Dette er også et "kompliserende" element i forbindelse med kommunens fastsettelse av et markedsmessig rimelig rentenivå på det ansvarlige lånet til selskapet.

### **3.3.3 Konkurranssevridende særfordeler - Konkurransetilsynets analyse**

Konkurransetilsynet har i rapporten "*På like vilkår – en analyse av konkurranse mellom offentlige og private foretak*" (1/2005), analysert konkurransemessige særfordeler som selskaper får pga eierskap eller som følge av utnyttelse av kjernevirksomheten (kryssubsidiering).

Problemstillingene som tilsynet drøfter oppstår som følge av at offentlige myndigheter har gitt en markedsaktør en særstilling. Tilsynet har i hovedsak vurdert tilfeller der særstillingen oppstår som følge av at foretaket har et samfunnsoppdrag, i form av en leveringsforpliktelse. Konkurransetilsynet påpeker i analysen at det i prinsippet spiller *liten eller ingen rolle for analysen om leveringsforpliktelsen er kombinert med enerett eller ikke.*

Tilsynet har særlig fokusert på konkurransefortrinn som har utspring i kjernevirksomheten av en virksomhet. (Typisk eksempel er offentlige renovasjonsselskaper og posten som har en lovpålagt kjernevirksomhet og en konkurranseutsatt virksomhet.)

Konkurransetilsynet oppsummerer analysen med:

*Det kan tenkes en rekke forhold som kan gi et offentlig foretak en markedsmessig særstilling, herunder et unormalt lavt avkastningskrav, unntagelse fra spesielle lover og regler, eller en begunstigelse som leverandør til det offentlige. Vi finner eksempler på slike forhold i de sakene vi har analysert. Det grunnleggende problem er uansett at foretaket har en myndighetsbestemt særstilling som kan benyttes til å etablere en dominerende markedsposisjon til skade for konkurransen.*

KNAS har ikke en lovpålagt skjermet kjernevirksomhet, (monopolvirksomhet), men selskapets politiske formål gjør at konkurransetilsynets vurderinger knyttet til særstillinger som følger av samfunnsoppdrag også vil være relevant i forhold til KNAS.

Spørsmålet er om KNAS gjennom sin rolle som rådgiver og politisk redskap kan få konkurransevridende særfordeler i form av informasjon eller påvirkningsmulighet i kommunens planprosesser.

Konkurransetilsynet er klare på at de anbefaler et klart skille mellom konkurranseutsatt virksomhet og samfunnsoppgaver fordi sammenblandingen er egnet til å gi virksomheten særfordeler som er i strid med konkurranseregelverket.

Etter revisjonens vurdering vil formålet (slik det er formulert i eierstrategien) at KNAS skal være kommunens "rådgiver på etablering av nye næringsområder i regionen og følge opp kommunens politikk på hvor næringsområder skal etableres i samhandling med kommunens ledelse" være egnet til å gi KNAS konkurransevridende særfordeler i strid med konkurranseregelverket.

### **3.4 Anskaffelsesregelverket**

Når kommunen har skilt ut virksomheten i et eget AS, vil betingelsene for egenregi, herunder utvidet egenregi, ikke være til stede. Eventuelle anskaffelser fra et aksjeselskap, som er et eget rettssubjekt og dermed faller utenfor kommunes egenregi, må gjennomføres iht. anskaffelsesregelverket.

KS Advokatene (ved Advokat Nina Ramstad Aatlo) har påpekt at kommunene bør ta høyde for dette forholdet når de planlegger hvilke oppgaver et aksjeselskap skal

utføre. Dersom et aksjeselskap forventes å utføre rådgivningsoppgaver kan dette komme i strid med anskaffelsesregelverket. KS advarer derfor mot å legge rådgivningsoppgaver til et selskap som ikke kommer inn under kommunens egenregi.

### **3.5 Oppsummering - revisjonens vurdering**

Kommunen har organisert virksomheten i et aksjeselskap for at KNAS skal ha de beste vilkårene for å konkurrere i et konkurranseutsatt marked. Målene om at selskapet både skal være en markedsaktør og et politisk redskap er utfordrende å forene innenfor rammene som gjelder for aksjeselskaper.

Forbudet mot konkurransevridende støtte gjør at kommunen bør tilpasse forventningene til selskapet slik at kommunen kan "*kreve normal markedsmessig avkastning på kapital som er innskutt i et foretak*". Kommunen bør legge de samme prinsippene til grunn for avkastningskravet ovenfor KNAS som staten gjør ovenfor sine heleide aksjeselskaper.

Oppgaver som ikke lar seg løse innenfor markedsmessige rammer bør etter revisjonens vurdering ikke ligge til KNAS.

Et slikt prinsipp vil medvirke til et ryddig og avklart forhold mellom eier og selskapet, og mellom selskapet og andre aktører i markedet. Det vil gi grunnlag for at kommunen kan utarbeide en klar eierstrategi. Det vil gi viktige avklarende retningslinjer for selskapets virksomhet. Selskapet bør da i utgangspunktet ikke foreta investeringer eller gå inn på prosjekter uten at de vurderes som lønnsomme ut fra markedsinvestor-prinsippet.

Revisjonen stiller seg for øvrig spørrende til at virksomheten skal ha som en politisk oppgaver "*å sikre næringsareal for fremtiden*" uten at dette skjer på markedsmessig vilkår. Etter revisjonens vurdering bør hovedprinsippet være at kommunen sikrer tilgang til fremtidige næringsarealer gjennom den kommunale planprosessen. I arealdelen av kommuneplanen vil kommunen, ut fra en samlet vurdering regulere områder til fremtidige næringsformål. Gjennom planbestemmelser vil kommunen kunne stille detaljerte krav til utviklingen av næringsområdene. Om det da blir KNAS eller andre markedsaktører som kjøper og utvikler områdene iht. kommunens arealplan, bør da i prinsippet ikke ha noe å si for kommunen.

Kommunen må vurdere om eventuelle oppdrag som KNAS bes om å utføre for kommunen kommer i strid med anskaffelsesregelverket.

Revisjonens anbefaling er at Kristiansand kommune ut fra valgt selskapsform, konkurranseregulering og lov om offentlige anskaffelser i størst mulig grad rendyrker KNAS som et finansielt motivert selskap, og legge næringsrelaterte samfunnsoppgaver til forvaltningen.

Etter revisjonens vurdering vil en rendyrking av et finansielt motivert eierskap redusere sannsynligheten for at KNAS gis konkurransevridende fordeler.

En eierstyring med et klart fokus på at KNAS ikke skal få konkurransemessige fordeler vil være avgjørende for at konkurrerende aktører skal ha tillit til at kommunen legger til rette for en åpen og fri konkurranse.

Kristiansand 13.05.11



Tor Ole Holbek  
revisjonssjef



Nils Kristian Aarsland  
forvaltningsrevisor