



Undersøkelse av Bjarne Uglands roller i forbindelse med vedtak om utbygging av parkeringsanlegg under Torvet

Til kontrollutvalget i Kristiansand kommune

november 2016

Forord

I denne rapporten har Agder Kommunerevisjon IKS på oppdrag fra kontrollutvalget i Kristiansand kommune undersøkt henvendelsen fra Ellen Rudnes vedrørende Bjarne Uglands rolle i forbindelse med utbygging av parkeringsanlegg under Torvet. Det sentrale spørsmålet som er vurdert i rapporten er om Ugland i sine ulike roller har opptrådt i samsvar med de gjeldende etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte i Kristiansand kommune, samt regler for habilitet i forvaltningsloven og aksjeloven. Som grunnlag for å svare på spørsmålene har revisjonen innhentet informasjon gjennom dokumentanalyse og intervjuer med blant annet Bjarne Ugland.

Kristiansand, 04.11.16



Tor Ole Holbek
Revisjonssjef



Nils Kristian Aarsland
Forvaltningsrevisor

Innhold

1	Innledning.....	4
1.1	Bakgrunn for saken	4
1.2	Metode - faktakilder og kriterier	4
1.3	Problemstillingene	4
2	Fakta.....	6
2.1	Bjarne Uglands roller og verv	6
2.2	Parkeringsanlegg under Torvet – vedtak i Bystyret og i kommunalutvalget	6
2.3	KNAS sin rolle	8
2.4	Opprettelsen av Torvparkering AS	10
3	Aksjeselskap – eierstyring og etiske retningslinjer.....	11
3.1	Aktiv kommunal eierstyring.....	11
3.2	Aksjeselskap og kommunens etiske retningslinjer	12
4	Kriteriene - Hvilke lover og regler kan Bjarne Uglands roller vurderes i forhold til?	13
4.1	Som folkevalgt.....	13
4.2	Som styremedlem i KNAS	15
4.3	Som folkevalgt og styremedlem.....	16
5	Vurdering – har Bjarne Ugland opptrådt i strid med gjeldende kriterier?.....	17
5.1	Som folkevalgt i bystyret	17
5.2	Som styremedlem i KNAS	17
5.3	«Har Bjarne Uglands kombinasjon av roller vært helt greie»?	19
5.4	«Kan det oppstå rollekonflikter om man har så sentrale verv i begge styrene»?.....	19
5.5	«Kan Gårdeierforeningen dra forretningsmessig nytte av informasjonen fra styret i KNAS på en måte andre private aktører ikke kan»?.....	21
5.6	«Foretok KNAS en vurdering av disse spørsmålene da Bjarne Ugland ble ansatt i Gårdeierforeningen»?	21
5.7	«På hvilke måte varslet Bjarne Ugland KNAS/kommunen om at også Gårdeierforeningen ville bli utbygger? Når var dette»?	21
5.8	«Hvorfor får KNAS tilbakemelding fra kommunalutvalget? Hva gikk tilbakemeldingen ut på? Hvorfor leverte ikke KNAS inn anbud»?.....	22
5.9	«Hvordan skjer koblingen mellom investorene J Bjørgum og I Mjåland som begge er styremedlemmer i Gårdeierforeningen og KNAS? Hvilken rolle hadde Bjarne Ugland i dette»?.....	22
5.10	Gjelder de etiske retningslinjene for de kommunale foretakene og de kommunalt eide selskapene?	22
6	Oppsummering.....	23
7	Kilder.....	24

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for saken

Ellen Rudnes har på vegne av partiet Rødt Kristiansand henvendt seg til kontrollutvalget i Kristiansand og bedt kontrollutvalget belyse om Bjarne Uglands roller i saken om utbygging av parkeringshus under Torvet har vært i samsvar med de gjeldende etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte i Kristiansand kommune, samt regler om habilitet i forvaltningsloven og aksjeloven.

Ved behandling av saken i kontrollutvalget 11. februar 2016 redegjorde revisjonen for sin gjennomgang av henvendelsen fra Rudnes. Revisjonen anbefalte kontrollutvalget å invitere daglig leder i Kristiansand Næringsselskap AS (KNAS) og styreleder/nestleder til å komme og redegjøre for saken, før kontrollutvalget eventuelt vedtok å foreta en nærmere undersøkelse/selskapskontroll. Kontrollutvalget ønsket imidlertid en nærmere gjennomgang fra revisjonens side av de spørsmål som var stilt fra Ellen Rudnes, før de eventuelt vil vedta ytterligere oppfølging av saken. Kontrollutvalget fattet følgende vedtak:

Kontrollutvalget ber om at revisjonen undersøker henvendelsene fra Ellen Rudnes vedrørende Bjarne Uglands roller i saken.

I denne rapporten følger revisjonens undersøkelse av henvendelsene fra Ellen Rudnes.

1.2 Metode - faktakilder og kriterier

Spørsmålene som er reist fra Rudnes er besvart, så langt det har vært mulig, ut fra informasjon i saksdokumenter, møteprotokoller ol (hovedsakelig fra møter i kommunalutvalget og bystyret der parkeringsanlegg under Torvet har vært tema) og fra intervju med Bjarne Ugland, daglig leder i KNAS Jan Omli Larsen samt styreleder i KNAS Egil August Bauer-Nilsen. Revisjonen har også hatt to møter med Ellen Rudnes for få innspill og avklare problemstillingene.

Revisjonen har drøftet hvilke lover og regler (kriterier) spørsmålene fra Rudnes angående Bjarne Uglands rolle kan vurderes i forhold til. Herunder har revisjonen vurdert i hvilken grad kommunens etiske retningslinjer også gjelder for styremedlemmer i et heleid kommunalt aksjeselskap (som KNAS). Ut fra vurderingen av hvilke kriterier som gjelder har revisjonen søkt å svare på de spørsmål som er reist angående Bjarne Uglands rolle i forbindelse med utbygging av parkeringsanlegg under Torvet.

1.3 Problemstillingene

I Fedrelandsvennen 9. februar 2016 stod det:

Det store spørsmålet til Rødt er om Bjarne Ugland, i egenskap av nestleder i styret i Kristiansands næringsselskap (Knas), fikk og brukte informasjon om parkeringsanlegget under Torvet - samtidig som han var styreleder og daglig leder i Kvadraturen Gårdeierforening og styreleder i Torvparkering AS.

Dernest er spørsmålet til Ellen Rudnes og Rødt om denne informasjonen fra Knas ga disse private selskapene forretningsmessig nytte, som andre private aktører ikke fikk.

I notat fra Rudnes til kontrollutvalget er det pekt på at Bjarne Ugland i en periode har sittet i to styrer som begge har hatt intensjon om å bli utbygger av parkeringshuset under Torvet. Bjarne Ugland har sittet som styreleder og nestleder i styret for KNAS fra selskapet ble etablert i 2006 og frem til 2016. I 2011 ble Kvadraturen Gårdeierforening AS (Gårdeierforeningen) etablert. Bjarne Ugland står oppført som daglig leder og leder for styret i Gårdeierforeningen. Rudnes har (i notat til kontrollutvalget 7. feb. 2016) reist spørsmål ved Bjarne

Uglands roller i disse styrene. Intensjonen med henvendelsen til kontrollutvalget har vært å få belyst om:

«Bjarne Uglands roller i saken om utbygging av parkeringshus under torvet, har vært i samsvar med de gjeldende etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte, samt regler for habilitet i forvaltningsloven og aksjeloven».

Rudnes har i notatet utdypet problemstillingen med link til de etiske retningslinjene for folkevalgte og ansatte i Kristiansand kommune og med konkrete spørsmål:

- *Har Bjarne Uglands kombinasjon av roller vært helt greie?*
- *Kan det oppstå rollekonflikter om man har så sentrale verv i begge styrene (KNAS og Gårdeierforeningen)?*
- *Kan Gårdeierforeningen dra forretningsmessig nytte av informasjonen fra styret i KNAS på en måte andre private aktører ikke kan?*
- *Foretok KNAS en vurdering av disse spørsmålene da Bjarne Ugland ble ansatt i Gårdeierforeningen?*
- *På hvilke måte varslet Bjarne Ugland KNAS/kommunen om at også Gårdeierforeningen ville bli utbygger? Når var dette?*

KNAS og investorene i Gårdeierforeningen har samarbeidet og hatt felles henvendelse til Kristiansand kommune.

- *Hvorfor får KNAS tilbakemelding fra Kommunalutvalget? Hva gikk tilbakemeldingen ut på? Hvorfor leverte ikke KNAS inn anbud?*

Nye problemstillinger:

- *Hvordan skjer koblingen mellom investorene J Bjørgum og I Mjåland som begge er styremedlemmer i Gårdeierforeningen og KNAS? Hvilken rolle hadde Bjarne Ugland i dette?*

Tilknyttet tema:

- *Gjelder de etiske retningslinjene for de kommunale foretakene og de kommunalt eide selskapene?*

2 Fakta

2.1 Bjarne Uglands roller og verv

Det sentrale spørsmålet som reises i denne saken er om Bjarne Ugland gjennom sine ulike roller og styreverv kan ha handlet i strid med lov og regelverk og etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte i Kristiansand kommune. Under følger en kort redegjørelse for de roller og verv som Bjarne Ugland har hatt som etter revisjonens oppfatning kan ha betydning for saken.

I perioden 2003 – 2007 var Bjarne Ugland valgt inn i bystyret som representant for Arbeiderpartiet. I denne perioden var han varaordfører. I perioden 2007 - 2011 var Bjarne Ugland ikke bystyremedlem, mens han i perioden 2011 til 2015 ble valgt inn som varamedlem for Arbeiderpartiet i bystyret¹.

Bjarne Ugland var leder i styret for KNAS fra selskapet ble opprettet i 2006 og frem til 2009. Fra 2009 og frem til 2016 var Ugland nestleder i styret.

Fra 2011 og frem til i dag har Bjarne Ugland vært daglig leder og styreleder i Kvadraturen Gårdeierforening AS².

Ugland har vært leder i styret for Torvparkering AS siden april 2015. Selskapet ble opprinnelig stiftet i 2002 under navnet Sentrumsparkering AS. I 2015 endret selskapet navn, formål og aksjonærsammensetning. Det ble valgt nytt styre der Bjarne Ugland ble valgt som styreleder (jf. omtale under punkt 2.4).

Bjarne Ugland opplyser at han ikke har noen eierinteresser i hverken Kvadraturen Gårdeierforening AS eller Torvparkering AS.

Torvparkering AS inngikk festeavtale for volumeiendom innenfor den kommunale del av reguleringsplanen «Torvet parkeringsanlegg», og tjenestekonsesjonskontrakt om utbygging av parkeringsanlegg på Torvet, med Kristiansand kommune. Avtalene ble godkjent av kommunalutvalget 24.06.15.

Det sentrale her, som Rudnes påpeker, er at Bjarne Ugland har sittet som styreleder og nestleder i henholdsvis KNAS og Kvadraturen Gårdeierforening AS. Det ene er et 100 prosent kommunalt eid næringssselskap, det andre et privat eid selskap som begge har vært involvert i planene for utbygging av parkeringsanlegg under Torvet.

2.2 Parkeringsanlegg under Torvet – vedtak i Bystyret og i kommunalutvalget

Bystyret 23. mai 2012 - Sak 77/12 Torvet parkeringsanlegg. Detaljregulering
By- og samfunnsenheten fremmet på vegne av Kristiansand kommune en reguleringsplan for parkeringsanlegg under Torvet. Forslaget inneholdt ulike alternative løsninger for størrelse av parkeringsanlegget, eier- og driftsform, osv. I saksfremlegget står det at begrunnelsen for byggingen av anlegget er: «å vitalisere bylivet i Kvadraturen både næringsmessig og

¹ I perioden 2007 - 2010 var Ugland ansatt som rådgiver (prosjektleder for Tall ship races 2010) i Kristiansand kommune.

² Kvadraturen Gårdeierforening AS sitt formål er å fremme gårdeierne interesser og i samarbeid med andre interesseorganisasjoner og det offentlige arbeide for å beholde og utvikle Kvadraturen som det mest attraktive sted å etablere seg i regionen. KNAS er, som eier av Kn Meieritomta AS, med som aksjonær i Kvadraturen Gårdeierforening AS.

kulturelt. Kommunen har lagt vekt på å skape et sentralt og attraktivt parkeringsanlegg med god og innbydende tilgjengelighet for allmenheten».

KNAS (12.04.12), i rollen som mulig utbygger, og Kvadraturen Gårdeierforening AS og Kvadraturforeningen (14.04.12), ved daglig leder Bjarne Ugland, gav positive høringsuttalelser til saken. Bystyret vedtok detaljreguleringen. Bjarne Ugland deltok ikke på møtet i Bystyret.

Bystyret 06. november 2013 sak 126/13 Torvet – parkeringsanlegg – Detaljregulering - Sluttbehandling

På grunn av innsigelser til reguleringsforslaget som ble vedtatt av bystyret i mai 2012, ble revidert reguleringsplan lagt frem til behandling i november 2013. Bystyret vedtok revidert detaljregulering med bestemmelser. Bjarne Ugland, som i perioden 2011-2015 var varamedlem til bystyret, var til stedet på møtet. Han erklærte seg inhabil grunnet sin stilling som daglig leder i Gårdeierforeningen.

Bystyret 29. april 2015 sak 67/15 Torvet parkeringsanlegg – privat utbygging, utleie av grunn

I dette møtet fattet bystyret følgende vedtak:

- 1. Bystyret gir kommunalutvalget fullmakt til å inngå en festeavtale for en volumeiendom innenfor den kommunale del av reguleringsplanen Torvet parkeringsanlegg.*
- 2. Fester tar all risiko knyttet til prosjektering, bygging, drift og finansiering av parkeringsanlegget. Fester har ansvar for innhenting av alle nødvendige godkjenninger fra naboer, andre berørte grunneiere og overordnede myndigheter.*
- 3. Kommunen gir et fast engangstilskudd til adkomstene til biblioteket begrenset oppad til 7,5 mill. kr, og til Rådhuskvartalet begrenset oppad til 9,3 mill. kr. Bevilgningen tas inn i Handlingsprogrammet 2016-19. (Alle beløp er inkl. mva.)*
- 4. Bystyret gir kommunalutvalget fullmakt til å tiltre kvalitetsforbedrende opsjoner (eks heisanlegg, kjøle/varmeanlegg på torvet).*

I saksfremlegget vises det til at kommunen i 2014 fikk en henvendelse fra Kvadraturen Gårdeierforening om utbygging av parkeringsanlegg under torvene i privat regi. Det foreslås å opprette et aksjeselskap som skal prosjektere, bygge, drifte og finansiere parkeringsanlegget. Gårdeierforeningen ber om å få inngå en leieavtale med kommunen for en volumeiendom under torvene. Gårdeierforeningen har innhentet totalentreprisetilbud fra fire entreprenører. Reguleringsplanen vedtatt i Bystyret 06.11.13 er grunnlag for pristilbudene. Tilbudene er ikke offentlige, og er heller ikke kjent for Rådmannen. Gårdeierforeningen skal velge ut en tilbyder innen den 01.05.15.

I saksfremlegget vises det til brev av 22.08.14 fra Kvadraturen Gårdeierforening AS. Det står videre i saksutredningen at rådmannen orienterte om planene i kommunalutvalget 09.09.14.

Bjarne Ugland var til stede under behandlingen av denne saken og erklærte seg inhabil grunnet verv som styreleder i både Kvadraturen Gårdeierforening AS og i Torvparkering AS.

Kommunalutvalget 17. og 24. juni 2015 sak 47/15 og 48/15 Torvet parkeringsanlegg – godkjenning av avtaler

I saksfremlegget vises det til møte i kommunalutvalget 14.04.15 og i Bystyret 29.04.15, der Bystyret vedtok å gi kommunalutvalget «fullmakt til å inngå en festeavtale for en volumeiendom innenfor den kommunale del av reguleringsplanen Torvet parkeringsanlegg».

Det står videre at; «Kommunen kunngjorde en tjenestekonsesjonskonkurranse i etterkant av kommunalutvalgets behandling. Ved fristens utløp den 15.05.15 kom det inn et tilbud fra Torvparkering AS (tilbyder). Tilbudet er vurdert og supplert i forbindelse med forhandlinger. Det foreligger forslag til tjenestekonsesjonskontrakt og festeavtale. Det er enighet mellom Torvparkering AS og rådmannen om hovedpunktene i festeavtalen. Vedlagt følger som trykte vedlegg forslag til tjenestekonsesjonskontrakt og festeavtale.»

17. juni fattet kommunalutvalget følgende vedtak:

«Kommunalutvalget er innstilt på å inngå festeavtale i henhold til justert forslag presentert i møte 17.06.15.

Endringene gjelder punktene:

-Pkt. 3 Festetid

-Pkt. 5 Regulering av festeavgiften

-Nytt pkt. 7.6 Vedlikehold av anlegg

-Pkt. 11 Avvikling av festeforholdet

-Tjenestekonsesjonsavtalen pkt. 2 Tildeling

Nytt møte i kommunalutvalget 24.06.15 kl. 08.30.»

I møtet 24. juni, sak 48/15 ble revidert utkast til festeavtale og tjenestekonsesjonskontrakt behandlet. Kommunalutvalget fattet, med fem mot to stemmer, følgende vedtak:

«Kommunalutvalget godkjenner Avtale om tjenestekonsesjon datert 23.06.15 og Avtale om bortfeste av grunn datert 23.06.15».

28. oktober 2015 sak 162/15 Parkering under Torvet Innbyggerforslag

Spørsmålet om parkeringsanlegg var oppe til ny behandling etter et innbyggerforslag 28.10.15. Med 28 mot 25 stemmer vedtok bystyret «Kommunen som kontraktspart står ved sine forpliktelser og innbyggerforslaget avvises». Det redegjøres ikke nærmere for dette forslaget her. Bjarne Ugland var ikke valgt inn som medlem eller varamedlem av Bystyret da denne saken ble behandlet av det nyvalgte bystyret for 2015 - 2019.

2.3 KNAS sin rolle

Samarbeid med Kristiansand Parkering KF

Bystyret vedtok å opprette Kristiansand Næringsselskap AS (KNAS) i desember 2005. I henhold til vedtektene for KNAS (datert 15.06.10) er formålet «å bidra til vekst og verdiskapning gjennom eiendomsutvikling». Målsettingen er «gjennom areal og eiendomsutvikling å utvikle fremtidsrettede og bærekraftige løsninger for lokal og regional virksomhet, herunder å eie og forvalte eiendomsmasse».

Fra opprettelsen og frem mot 2010 var hovedfokuset rettet mot utvikling i Sørlandsparken. Etter flere år med stor utbygging og tilrettelegging i Sørlandsparken rettet KNAS etterhvert mer fokus mot Kvadraturen. I 2010 (24.09.10) opprettet KNAS og Kristiansand Parkerings-selskap KF «Torvet Parkering AS» med 50 % eierandel hver. Bygging og drift av parkeringsanlegg under torvene sammen med Kristiansand Parkerings-selskap KF var et aktuelt prosjekt.

Høsten 2011 kjøpte Kristiansand Parkerings-selskap KF Kilden parkeringshus. Daglig leder i Kristiansand Parkerings-selskap KF Raymond Solaas orienterte styret for parkerings-selskapet (brev av 17.12.13) om at parkerings-selskapets mulighet for å engasjere seg som betydelig aktør i Torvet Parkering AS (selskapet som KANS og Parkerings-selskapet eide 50/50), ble vesentlig svekket som følge av kjøpet av Kilden parkeringshus. Parkerings-selskapets investeringsevne var nå knyttet opp til Kilden parkeringshus. Parkerings-selskapet

hadde ikke lenger økonomisk mulighet til å gå tungt inn i utbygging av parkeringsanlegg under Torvet.

KNAS ønsker å arbeide videre sammen med private aktører for å realisere parkeringsanlegget under Torvet. Når det var klart at Parkeringsselskapet ikke lenger kunne gå tungt inn i utbyggingen spurte styret i KNAS styret i Parkeringsselskapet om de kunne selge sin andel i Torvet parkering AS. Parkeringsselskapets andel av aksjekapitalen utgjorde 50 % dvs 50 000 kr. Solaas anbefalte overfor styret at Parkeringsselskapet skulle selge sin andel av Torvet Parkering AS.

Samarbeid med Kvadraturen Gårdeierforening AS og deltakelse i arbeidsgruppe for realisering av parkeringsanlegget

I forbindelse med kommunens utarbeidelse av reguleringsplan for parkeringsanlegg under Torvet, som ble behandlet i bystyret første gang 23.05.12, gav KNAS høringsuttalelse som aktuelle utbygger av parkeringsanlegget.

Etter at bystyret i møtet 6. november 2013 vedtok detaljregulering av parkeringsanlegget under Torvet ble det opprettet en prosjektgruppe, bestående av ulike private interessenter og KNAS, som startet arbeidet med å utrede mulighetene for en realisering av parkeringsanlegget. Arbeidsgruppen vurderte praktiske og økonomiske konsekvenser ved en eventuell utbygging av parkeringsanlegget. Gårdeierforeningen AS og KNAS var, sammen med flere større entreprenørfirma og konsulenter, sentrale i denne arbeidsgruppen.

Arbeidsgruppens arbeid resulterte i brev av 12.05.14 til rådmannen. Her argumenteres det for realisering av parkeringsanlegg sentralt i Kvadraturen som kan bidra til en positiv utvikling av Kvadraturen iht. vedtatt reguleringsplan. Arbeidsgruppen ønsket et sterkt og levende handelssentrum som kunne konkurrere med omkringliggende kjøpesentre som hadde gratis parkeringsanlegg. I brevet foreslås det å opprette et eget aksjeselskap som kan stå for en privat utbygging av parkeringsanlegget, gitt at kommunen påtar seg blant annet finansiering av noen adkomster til anlegget samt at reguleringsplanen endres på enkelte punkt.

Brevet fra arbeidsgruppen datert 12.05.14 ble behandlet som tilleggssak i kommunalutvalget 09.09.14. I protokollen fra kommunalutvalgets møte står det:

Orientering om parkering under Torvene - foreløpig vurdering av henvendelse fra Kvadraturen gårdeierforening ved eiendomssjef Hans-Christian Gram og daglig leder for Parkeringsselskapet Raymond Solaas

Kommunalutvalget vedtok enstemmig å unnta orienteringen fra offentlighet Kl. § 31.5 Habilitet:

Repr. Jørgen Kristiansen, KRF, erklærte seg inhabil grunnet styreverv i KNAS.

Votering:

Repr. Jørgen Kristiansen, KRF, ble enstemmig erklært inhabil og fratradte under orienteringen. Ingen vararepr. tiltrådte.

Kommunalutvalget drøftet saken, rådmannen videreformidler kommunalutvalgets innspill til KNAS.

KNAS ikke lenger aktuell som utbygger

Daglig leder i KNAS Jan Omli Larsen orienterte i mail av 19. november 2014 arbeidsgruppen, som stod bak brevet til rådmannen av 12.05.14, om innspillene fra kommunalutvalget som rådmannen videreformidlet. Omli Larsen skriver at kommunalutvalget i utgangspunktet stilte seg positive til utleie av kommunal grunn til P-anlegget, samt del-finansiering av adkomster, men at kommunalutvalget ikke ønsket KNAS sin involvering i

prosjektet³. Omli Larsen skriver også at dette var nye signaler fra politisk ledelse - KNAS hadde tidligere blitt oppfordret av kommunalutvalget til å engasjere seg som mulig utbygger.

Omli Larsen orienterte prosjektgruppen om at styret i KNAS i møtet 7. november behandlet saken og traff følgende vedtak i sak 52/14 «Parkering under Torvet»:

Vedtak: «KNAS styret tar tilbakemeldingen fra kommunalutvalgets drøftelser den 9. sept 2014 til etterretning og registrerer at kommunalutvalget ikke ønsker KNAS sin deltakelse i prosjektet. KNAS styret respekterer dette ønsket og vil informere prosjektgruppa og øvrige interessenter om denne beslutningen.

2.4 Opprettelsen av Torvparkering AS

Etter at KNAS hadde meldt seg ut av arbeidsgruppen fortsatte Kvadraturen Gårdeierforening AS arbeidet med planene om parkeringsanlegg. Gårdeierforeningen hadde i følge Ugland ikke selv økonomiske muskler til å stå for byggingen av parkeringsanlegget. Det ble blåst liv i det «sovende» selskapet Sentrumparkering AS. Navnet ble endret til Torvparkering AS, og lht. kunngjøring 30.04.15 ble formålet med selskapet endret til; *Eie et parkeringsanlegg under torvene i Kristiansand sentrum, samt det som naturlig står i forbindelse med dette.* Målet var å få med flere interessenter til å stå bak utbygging av parkeringsanlegget. Selskapet fikk nye aksjonærer. lht. offentlig tilgjengelig informasjon er KS Cs Eiendom Parkeringshus med 33,2 %, Sparebanken Sør med 23,3 % og Christiansholm Eiendom AS med 16,6 % av aksjene, de tre største aksjonærene. Disse kom inn som nye aksjonærer i forbindelse med kapitaliseringen av selskapet våren 2015. Det ble valgt nytt styre for selskapet der Bjarne Ugland ble valgt som styreleder.

Når det i saksfremlegget til kommunalutvalget 14.04.15, og Bystyret 29.04.15, vises til brevet fra Kvadraturen Gårdeierforening AS av 22.08.14, så er også dette brevet, i følge Ugland og daglig leder Omli Larsen i KNAS, på vegne av prosjektgruppen som stod bak brevet til rådmannen av 15.04.14. I brevet 22.08.14 vises det til konstruktivt møte med rådmannen 11.06.14. Brevet er en oppfølging, og presisering av forhold som ble tatt opp i dette møtet mellom prosjektgruppen og rådmannen. KNAS er på dette tidspunktet fremdeles med i prosjektgruppen og ønsker å være med som utbygger. I følge Ugland og daglig leder Jan Omli Larsen er årsaken til at Kvadraturen Gårdeierforening AS står alene som avsender av brevet 22.08.14 at de hadde koordineringsrollen (sekretærfunksjonen) i prosjektgruppen. Det var først etter kommunalutvalgets vedtak 09.09.14 og styrevedtak 07.11.14 at KNAS trakk seg ut av prosjektgruppen, og Kvadraturen Gårdeierforening AS førte prosjektet videre og opprettet Torvparkering AS.

³ Kommunaltutvalget er delegert myndighet som generalforsamling i kommunale aksjeselskaper. Selv om dette ikke var et møte i generalforsamlingen, så er signalene som gis fra kommunaltutvalget eierstyringssignal til selskapet.

3 Aksjeselskap – eierstyring og etiske retningslinjer

3.1 Aktiv kommunal eierstyring

Bjarne Ugland har vært folkevalgt, før - og i deler av perioden hvor planene for parkeringsanlegg under Torvet har vært oppe til politisk behandling. Kommunens etiske retningslinjer gjelder for ansatte og folkevalgte i kommunen. Som grunnlag for å kunne si noe nærmere om kommunens etiske retningslinjer også gjelder for styremedlemmer av kommunale aksjeselskap vil vi under redegjøre for forholdet mellom kommunen som eier og aksjeselskaper som kommunen eier. Vi vil se nærmere på hvilke styringsmuligheter kommunen har overfor en virksomhet som de har valgt å skille ut og organisere som et selvstendig aksjeselskap.

Kristiansand næringssselskap er et aksjeselskap der Kristiansand kommune eier alle aksjene. Ved opprettelsen av selskapet har kommunen definert sine forventninger til virksomheten gjennom vedtekter for virksomheten. Som omtalt foran har eier bestemt at formålet 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 eiendomsmasse⁴»*.

Et aksjeselskap er et selvstendig rettssubjekt som er regulert gjennom aksjeloven.

Generalforsamlingen er selskapets øverste myndighet, jf Aksjeloven § 5-1. Kommunen som aksjeeier kan ikke intervensjon uten at dette skjer i form av en beslutning i generalforsamlingen. Utenfor generalforsamlingen har aksjeeierne ingen direkte myndighet i selskapet.

Gjennom generalforsamlingsvedtak kan eier fastsette rammer og gi nærmere regler for styret og daglig leder av selskapet. Det er generalforsamlingen som velger styremedlemmer, jf aksjeloven § 6-3. Eierne utøver sitt eierskap gjennom vedtak i generalforsamlingen. I Kristiansand har Bystyret vedtatt å delegerer til kommunalutvalget å utgjøre generalforsamling i heleide kommunale aksjeselskap, jf kommunens Eierskapsmelding (vedtatt i bystyret 19.11.08).

Styret har det overordnede ansvar for forvaltningen av selskapet. Som hovedregel er det styret som ansetter daglig leder og er dennes overordnede. Daglig leder skal styre selskapet etter de planer, retningslinjer og prinsipper styret har vedtatt.

I Eierskapsmeldingen er kommunens eierstrategi omtalt. På kommunens nettsider står det at hensikten med eierskapsmeldingen blant annet er å: *«sikre rutiner for systematisk politisk og administrativ oppfølging av foretak og selskap, slik at kommunen blir en aktiv og langsiktig eier, samt for å sikre at selskapene driver i tråd med vedtektene og politiske og administrative føringer.»*

Kommunens strategi for eierskap bygger blant annet på KS sine «Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll». KS anbefaler kommunen å ha et aktivt eierskap for å sikre en best mulig forvaltning av eierinteressene. Et av de viktigste verktøyene kommunen som eier har for å utøve aktivt eierskap, og sikre en god forvaltning av eierinteressene, er gjennom valg av styremedlemmer til det enkelte selskap.

Eier kan gjennom aktiv oppfølging evaluere styrets arbeid, og vurdere styrets sammensetning i forhold til mål og forventninger eier har til virksomheten. I henhold til vedtektene for KNAS velger generalforsamlingen også leder og nestleder for styret. Valg av styre og valg av leder og nestleder er et viktig styringsredskap eier har for å sikre at selskapets verdier forvaltes i samsvar med eiers forventninger. Generalforsamlingen kan også stille krav til at

⁴ Gjennom vedtak i generalforsamlingen kan eier vedta endringer i vedtektene, herunder endringer i formålet med virksomheten.

styret utarbeider styreinstruks og evt. etiske retningslinjer for selskapet. I vedtatt eierskapsmeldingen (kapittel 6.6 Styrets arbeid) står det blant annet:

«Det anbefales at styrene følger disse rutinene:

- Styret fastsetter styreinstruks og instruks for daglig leder
- Styret foretar en egevaluering hvert år både når det gjelder kompetanse og arbeid.
- Styret har ansvar for at alle styremedlemmer har fått nødvendig opplæring
- Styret klargjør selskapets verdigrunnlag og etiske retningslinjer

Aktiv eierstyring vil kunne omfatte en evaluering av om det enkelte styremedlem har handlet i samsvar med eiers forventninger og eventuelle etiske retningslinjer for selskapet.

3.2 Aksjeselskap og kommunens etiske retningslinjer

I KS sine anbefalinger og i kommunens egen eierskapsmelding har fokuset knyttet til habilitet i all hovedsak vært knyttet til mulige utfordringer mellom rollene som folkevalgt (eller ansatt i kommune) og styremedlem. Fokus har vært på at et styremedlem, som også er folkevalgt, kan komme i en habilitetskonflikt dersom de sitter i bystyret eller annet politisk utvalg og skal behandle saker der selskapet de er satt til å styre er en part. En folkevalgt (medlem eller varamedlem av et politisk organ), som også er styremedlem, skal vurdere sin habilitet ett Forvaltningsloven § 6 i rollen som folkevalgt.

Styremedlemmets ansvar og oppgaver, og mulige habilitetsutfordringer overfor selskapets interesser er regulert i aksjeloven (for AS-er), og eventuell styreinstruks eller etiske retningslinjer som selskapet selv har vedtatt. Revisjonens inntrykk er at kommunen som eier, utover å gi anbefalinger om utarbeidelse av etiske retningslinjer i begrenset grad har fokus på å følge opp og evaluere i hvilken grad det enkelte styremedlem har ivaretatt sitt styreverv i samsvar med aksjelovens bestemmelser og eventuelle etiske retningslinjer. Kommunen har gitt opplæring til folkevalgte styremedlemmer om deres ansvar og oppgaver, mens ansvaret for evaluering og oppfølging av styrets arbeid i stor grad er overlatt til styret selv⁵.

Som styremedlem i KNAS er det aksjeloven, føringer i vedtektene og bestemmelser i styreinstruks som legger rammer for arbeidet. Kommunen som eier må fatte vedtak i generalforsamlingen (eller at det fremgår av vedtektene) for at virksomheten skal være pålagt å ha etiske retningslinjer. Styret kan selvsagt på eget initiativ utarbeide og vedta etiske retningslinjer.

Revisjonens vurdering er at kommunens etiske retningslinjer ikke gjelder for styremedlemmer i kommunale aksjeselskaper uten at styret selv, eller generalforsamlingen, som er den øverste myndighet i selskapet, har vedtatt at de skal gjelde.

Men hva hvis et styremedlem også er folkevalgt, noe som ikke er uvanlig, kan en folkevalgt skille mellom rollen som folkevalgt, hvor de etiske retningslinjene gjelder, og rollen som styremedlem? I neste kapittel, hvor vi ser nærmere på hvilke kriterier - hvilke lover og regler vi kan vurdere Uglands utøvelse av sine verv og roller i forhold til, vil vi også se nærmere på dette spørsmålet.

⁵ Dette er også, slik revisjonen oppfatter, i samsvar med KS sine anbefalinger til eierstyring, selskapsledelse og kontroll.

4 Kriteriene - Hvilke lover og regler kan Bjarne Uglands roller vurderes i forhold til?

Slik revisjonen oppfatter det er noe av det sentrale i denne gjennomgangen å avklare hvilke lover, regler og retningslinjer det er grunnlag for å vurdere Bjarne Uglands roller og handlinger i forhold til.

Ellen Rudnes stiller spørsmål ved om Bjarne Uglands roller og verv er i samsvar med lov og regelverk om habilitet og Kristiansand kommunes etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte. Hun stiller videre spørsmål ved om etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte i Kristiansand kommune også gjelder for styremedlemmer av kommunale selskaper.

4.1 Som folkevalgt

Som folkevalgt medlem og varamedlem av bystyret gjelder habilitetsreglene i forvaltningsloven, og etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte i Kristiansand kommune. Bjarne Ugland har vært folkevalgt medlem og varamedlem til bystyret i perioden 2003 – 2007 og 2011 – 2015.

Forvaltningsloven

Forvaltningsloven § 6 lyder:

§ 6. (habilitetskrav).

«En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak

a) når han selv er part i saken;

b) når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken;

c) når han er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part;

d) når han er verge eller fullmektig for en part i saken eller har vært verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte;

e) når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for

1. et samvirkeforetak, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken, eller

2. et selskap som er part i saken. Dette gjelder likevel ikke for person som utfører tjeneste eller arbeid for et selskap som er fullt ut offentlig eid og dette selskapet, alene eller sammen med andre tilsvarende selskaper eller det offentlige, fullt ut eier selskapet som er part i saken.

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.

Er den overordnede tjenestemann ugild, kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan.

Ugildhetsreglene får ikke anvendelse dersom det er åpenbart at tjenestemannens tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans standpunkt og verken offentlige eller private interesser tilsier at han viker sete».

Når Ugland ved behandling av saker i bystyret angående parkeringsanlegget har meldt seg inhabil har det vært iht. forvaltningslovens § 6 bokstav e – i rollen som styremedlem av KNAS eller daglig leder og styreleder i Kvadraturen Gårdeierforeningen AS og Torvparkering AS.

Kristiansand kommunes etiske retningslinjer

I Kristiansand kommunes etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte står det innledningsvis:

Kristiansand kommune legger stor vekt på redelighet, ærlighet og åpenhet i all sin virksomhet. Alle ansatte og folkevalgte har et ansvar for at dette prinsippet etterleves. Som forvaltere av innbyggernes fellesmidler stilles det spesielt høye krav til den enkelte medarbeiders etiske holdninger.

Alle skal være seg bevisst at de i sitt arbeid danner grunnlaget for innbyggernes tillit og holdning til kommunen. De plikter derfor å ta aktivt avstand fra, og bekjempe, enhver uetisk handling.

Rudnes har særlig vist til punkt 9 og 12 i retningslinjene som lyder:

9. Forebygging av korrupsjon

Det hviler et stort ansvar på folkevalgte og ansatte som forvaltere av samfunnets fellesmidler. Ansatte og folkevalgte må derfor ikke ta imot penger, gaver, personlige rabatter ved kjøp av varer og tjenester, provisjon, tjenester eller annen ytelse som er egnet til å påvirke, eller ment å påvirke, ens handlinger, saksforberedelse, vedtak eller andre tjenstlige handlinger. Dette gjelder likevel ikke gaver av ubetydelig verdi, som for eksempel reklamemateriell, blomster o.l. Ved tilbud om gaver o.l. som går ut over disse retningslinjene, skal nærmeste overordnede kontaktes. Mottatte gaver av en slik art skal returneres sammen med et brev som redegjør for kommunens regler om dette.

12. Personlige interesser kontra kommunens interesser

Det er ikke tillatt for kommunens ansatte og folkevalgte å utnytte arbeidsforholdet/ tillitsvervet til egen eller andres private vinning. Kommunens ansatte og folkevalgte skal unngå å komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser. Dette kan også gjelde tilfeller som ikke rammes av forvaltningslovens habilitetsbestemmelser. Dersom personlige interesser kan påvirke avgjørelsen i en sak en har faglig ansvar for, eller for øvrig deltar i behandlingen av, skal dette tas opp med overordnede. Eksempler på slike mulige interessekonflikter kan være:

- 1) Forretningsmessige forhold til tidligere arbeidsgiver eller arbeidskolleger.*
- 2) Lønnet bijobb som kan påvirke ens arbeid i kommunen.*
- 3) Engasjement i interesseorganisasjon eller politisk virksomhet som berører forhold som den enkelte arbeider med i kommunen.*
- 4) Personlige økonomiske interesser som kan føre til at medarbeideren kommer i en konkurransesituasjon eller lojalitetskonflikt til kommunens virksomhet.*
- 5) Familiære og andre nære sosiale forbindelser.*

De etiske retningslinjene gir ikke noen nærmere definisjon av hvem som regnes som *ansatte* eller *folkevalgte*. Rudnes har stilt spørsmål ved om retningslinjene også gjelder for styremedlemmer i kommunale selskaper. Revisjonen har i kapittel 3 over vurdert det slik at de etiske retningslinjene for ansatte og folkevalgte ikke gjelder for styremedlemmer av kommunale aksjeselskaper.

Dette følger av at aksjeselskapene er selvstendige juridiske enheter der det er aksjelovens bestemmelser som regulerer hvordan virksomheten skal organiseres og styres⁶.

⁶ Skulle de etiske retningslinjene gjelde for styremedlemmer i aksjeselskaper måtte styret selv ha vedtatt dette, eller at eier har vedtatt dette i vedtektene for virksomheten eller som vedtak i generalforsamlingen.

Revisjonen oppfatter at intensjonen med kommunens etiske retningslinjer er å gi kjøreregler for alle ansatte og folkevalgte (politikere).

Rudnes har vist til «*Reglement for møtegodtgjørelse til folkevalgte*» (sist endret i bystyret 21.11.2012), med spørsmål om ikke det viser at også styremedlemmer er å regne som folkevalgte, og at styremedlemmer dermed også er omfattet av kommunens etiske retningslinjer. Det står at reglementet gjelder «*et direkte valgt medlem av Bystyret, Formannskapet, Kommunalutvalg, Hovedutvalg, eller en person som er medlem av et annet kommunalpolitisk organ. I tillegg omfattes verv i organer utenfor kommunen hvor vedkommende er valgt av kommunen som kommunens representant, for eksempel statlige eller private virksomheter*».

Etter revisjonens vurdering må en se på formålet med det enkelte reglement. Revisjonen oppfatter ikke at angivelsen av hvem som har krav på møtegodtgjørelse i «*Reglement for møtegodtgjørelse til folkevalgte*» er ment å gi en entydig definisjon av *folkevalgte*. Formålet er å angi hvem som har krav på møtegodtgjørelse fra kommunen. Revisjonen mener således at en ikke kan legge til grunn angivelsen av hvem som har krav på møtegodtgjørelse som en definisjon av *folkevalgt*, som igjen kan legges til grunn for hvem som omfattes av kommunens etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte.

Det hører også med at selv om styremedlemmer i et kommunalt aksjeselskap er valgt av et kommunalt organ (i funksjon som selskapets generalforsamling), så får ikke styremedlemmer møtegodtgjørelse fra kommunen.

4.2 Som styremedlem i KNAS

Som styremedlem i KNAS er det aksjelovens bestemmelser om habilitet, § 6-27, og § 6-28, om misbruk av posisjon i selskapet som gjelder. I tillegg vil eventuelle etiske retningslinjer for selskapet, og eventuelle føringer gitt i vedtekter eller styreinstruks gjelde. KNAS har ikke vedtatt egne etiske retningslinjer. Over og i kapittel 3 har vi drøftet om og i hvilken grad kommunens etiske retningslinjer vil gjelde også for styremedlemmer av kommunale aksjeselskaper. Vi konkluderer der med at kommunens etiske retningslinjer ikke gjelder styremedlemmer i kommunale aksjeselskap, med mindre eier eller styret selv har vedtatt at disse skal gjelde.

Aksjeloven

§ 6-27. Inhabilitet

(1) *Et 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.*

(2) *Et styremedlem eller daglig leder må heller ikke delta i en sak om lån eller annen kreditt til seg selv eller om sikkerhetsstillelse for egen gjeld.*

§ 6-28. Misbruk av posisjon i selskapet mv

(1) *Styret og andre som etter §§ 6-30 til 6-32 representerer selskapet, må ikke foreta noe som er egnet til å gi visse aksjeeiere eller andre en urimelig fordel på andre aksjeeieres eller selskapets bekostning.*

Aksjeloven angir ingen begrensninger med hensyn til arten av de saker som kan medføre inhabilitet. Inhabilitet kan være aktuelt i alle saker som tas opp i et styre (*Tore Bråthen, 1999*).

Styreinstruks for KNAS

Styreinstruksen (datert 17.12.08) inneholder i all hovedsak en opplisting av de oppgaver og ansvar et styre har etter Aksjeloven. Det er et par tilleggspunkter som kan leses som påminnelser, som i etiske retningslinjer. Det står blant annet at styret skal:

Følge instruks og retningslinjer fastsatt av selskapets generalforsamling, derunder eventuelle krav til god «corporate governance» (virksomhetsstyring).

Dette kunne omfattet etiske retningslinjer som generalforsamlingen hadde pålagt selskapet. Som vi har sett i kapittel 3 har ikke kommunen pålagt de kommunale selskapene å følge kommunens etiske retningslinjer, men anbefalt dem å utarbeide egne etiske retningslinjer.

Også neste punkt kan en si er en påminnelse om bestemmelsen i aksjeloven § 6-27 (1) om at et styremedlem ikke må delta i behandlingen av en sak der styremedlemmet kan være inhabil.

Et styremedlem/daglig leder må ikke delta i behandlingen eller avgjørelsen av spørsmål som vedkommende eller dennes nærstående må anses å ha fremtredende personlig interesse i. Styrets medlemmer har en særlig plikt til å vurdere egen habilitet og redegjøre for forhold som kan påvirke denne i forkant av behandlingen av hver enkelt sak som forelegges styret.

Instruksen har også med et punkt som sier at styret selv skal foreta egenevaluering av sitt arbeid og foreslå forbedringer eller eventuelt ny styresammensetning. KS har et tilsvarende punkt i sin anbefaling til eierstyring, selskapsledelse og kontroll.

4.3 Som folkevalgt og styremedlem

Når en er både folkevalgt og styremedlem – kan en da skille mellom de to rollene?

Etiske retningslinjer er en påminning om *allmenngyldige etiske verdier og normer*. Etisk tjenesteyting og myndighetsutøvelse er en forutsetning for at innbyggerne skal ha tillit til forvaltningen. Målet med etiske retningslinjer er å skape en bevissthet blant folkevalgte og ansatte på dette. Retningslinjene har sitt utspring i allmenngyldige etiske verdier og normer, som for eksempel rettferdighet, lojalitet, ærlighet, pålitelighet, sannferdighet og at man skal behandle andre slik man selv ønsker å bli behandlet (*jf. Etiske retningslinjer for stats-tjenesten*).

Etiske retningslinjer er ikke lovkrav, men påminnelser og presiseringer av hva som kan oppfattes som sammenblanding av roller og misbruk av posisjon ol. *Dette kan også gjelde tilfeller som ikke rammes av forvaltningslovens habilitetsbestemmelser, jf punkt 12 i kommunens etiske retningslinjer.*

I de etiske retningslinjene for ansatte og folkevalgte i Kristiansand kommune står det at kommunen legger stor vekt på redelighet, ærlighet og åpenhet i all sin virksomhet, og at ansatte og folkevalgte skal unngå å komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser.

Etiske retningslinjer er påminninger, og presiseringer av allmenngyldige verdier og normer. Revisjonens vurdering er at kommunens etiske retningslinjer ikke gjelder for styremedlemmer av kommunale aksjeselskaper. Etter revisjonens vurdering vil imidlertid styremedlemmer, ved å opptre i samsvar med de krav som stilles i aksjeloven, også opptre i samsvar med generelle, ikke virksomhetstilpassede, etiske retningslinjer.

5 Vurdering – har Bjarne Ugland opptrådt i strid med gjeldende kriterier?

5.1 Som folkevalgt i bystyret

Ut fra protokollene fra bystyrets behandling av saker angående parkeringsanlegget på Torvet har Bjarne Ugland, de gangene han har vært til stede som vararepresentant, erklært seg inhabil grunnet verv som styreleder i Kvadraturen Gårdeierforening AS og Torvparkering AS. Ugland har dermed etter revisjonens vurdering opptrådt i samsvar med forvaltningslovens bestemmelser under behandlingen av disse sakene hvor han har vært å anse som inhabil.

5.2 Som styremedlem i KNAS

På grunnlag av den informasjonen revisjonen har innhentet gjennom dokumentanalyse (saksfremstillinger og protokoller fra saker til kommunalutvalget og bystyret og styreprotokoller fra KNAS), samtaler med Ugland (04.10.16), daglig leder i KNAS Jan Omli Larsen (14.10.16) og styreleder i KNAS Egil August Bauer-Nilsen (18.10.16) har Ugland i rollen som styremedlem vært åpen om hvilke andre verv og roller han har hatt. Iht. styreprotokoller revisjonen har sett har Ugland meldt seg inhabil i styret for KNAS ved behandlingen av saker som har involvert Kvadraturen Gårdeierforening AS, eller Torvparkering AS.

I samtalen påpekte Ugland at KNAS har jobbet for å legge til rette for næringsutvikling i hele kommunen⁷ – ikke bare i Sørlandsparken. De første årene etter opprettelsen av KNAS i 2006 var fokuset i all hovedsak på utvikling og salg av næringsarealer i Sørlandsparken. Fra rundt 2009 ble det fra eiers side (i eiermøter med kommunalutvalget) etterlyst større engasjement fra KNAS i Kvadraturen. I 2010 ble det gitt klare signal fra eier om at det var ønskelig at KNAS engasjerte seg som mulig utbygger av parkeringsanlegg under Torvet. Dette var på mange måter grunnlaget for samarbeidet som ble inngått med Kristiansand Parkeringsselskap KF om utbygging og drift av parkeringsanlegg. Parkeringsselskapet hadde erfaring og kompetanse på drift av parkeringsanlegg, KNAS på utbygging.

Ugland la vekt på at det aldri har vært interessekonflikt mellom Kvadraturen Gårdeierforening AS og KNAS når det gjelder utbygging av parkeringsanlegg under Torvet. Daglig leder i KNAS og styreleder i KNAS har bekreftet denne vurderingen. KNAS har jobbet for å få realisert et parkeringsanlegg under Torvet fordi eierne har gitt signal om at de ønsket det og fordi KNAS selv har ment at et parkeringsanlegg ville bidra til økt handel og næringsutvikling i kvadraturen (jf. høringsuttalelsen fra KNAS til reguleringsplan for parkeringsanlegg 12.04.12). I rollen som eiendomsutvikler, med mål om å bidra til næringsutvikling, og i rollen som gårdeier i kvadraturen, har KNAS ønsket en realisering av parkeringsanlegget. Da samarbeidet med Kristiansand Parkeringsselskap KF ikke førte frem, pga parkeringsselskapets kjøp av Kilden parkeringshus, søkte KNAS samarbeid med andre interessenter, med mål om å realisere bygging av parkeringsanlegget. KNAS bidro sammen med Kvadraturen Gårdeierforening AS i arbeidsgruppen som stod bak brevet til rådmannen 15.04.14, der en bredt sammensatt gruppe interessenter presenterte et forslag til realiseringen av parkeringsanlegget.

Ugland pekte også på at byggingen av parkeringsanlegget ikke ble vurdert som en lukrativ investering fra prosjektgruppens side. (Styreleder i KNAS oppfattet at den store usikkerheten knyttet til økonomien i parkeringsanlegget var noe av årsaken til at kommunalutvalget ikke ønsket at KNAS skulle være involvert i utbyggingen.) I prosjektgruppen bidro entreprenører og konsulenter i kostnadsberegninger og vurderinger av gjennomføringen. I prosjektgruppens foreløpige kalkyler, som ble presentert i brev til rådmannen av 15.04.14, var

⁷ KNAS er medeier i et datterselskap (LINA) som jobber for næringsutvikling også i Lillesand kommune.

kostnadene på 293 mill. kr, noe som tilsvarte 637 000 kr per p-plass. Prosjektgruppens vurdering var at dette var for høyt til å gi langsiktig lønnsomhet i prosjektet. Prosjektgruppen hadde dialog med kommunen (møte 11. juni 2014) for å drøfte justeringer av anlegget. Målet var å redusere kostnadene per p-plass, og for å drøfte hvilke kostnader knyttet til adkomst kommunen og eventuelt fylkeskommunen var villig til å påta seg. Prosjektgruppen så for seg at anlegget kunne realiseres dersom en fikk ned kostnadene til ca 300 000 kr per p-plass (jf brev fra prosjektgruppen, signert av Kvadraturen Gårdeierforening, til kommunen 22.08.14).

Etter at kommunen hadde gjort det klart at KNAS ikke skulle være involvert i utbyggingen, og styret i KNAS vedtok å trekke seg fra arbeidsgruppen, fortsatte Kvadraturen Gårdeierforening AS arbeidet med å realisere anlegget. Selskapet Torvparkering AS ble etablert for å mobilisere flere private investorer, med interesse i å få realisert parkeringsanlegget, til å sikre finansiering av utbyggingen. Investorene og initiativtagerene bak Torvparkering AS, har i følge Ugland, først og fremst vurdert parkeringsanlegget som en langsiktig investering for å bidra til økt handel og næringsutvikling i kvadraturen.

I følge Ugland var det ingen konkurranse mellom de involverte partene om å få stå som utbygger. Kvadraturen Gårdeierforening AS har vært initiativtager til arbeidsgruppen og senere opprettelsen av Torvparkering AS, og slik sett stått i bresjen for å få realisert utbyggingen. I følge Ugland ville det fra Kvadraturen Gårdeierforenings side vært ønskelig om kommunen selv eller KNAS ville stått for utbyggingen. Slik sett har det i følge Ugland ikke vært noen interessekonflikter knyttet til hans roller som styremedlem i KNAS og som daglig leder og styreleder i Kvadraturen Gårdeierforening AS og Torvparkering AS. Dette bekrefter daglig leder i KNAS Omli Larsen og styreleder i KNAS Bauer-Nilsen. Også uttalelsene i Fedrelandsvennen 7. februar 2016 må tolkes slik. Der svarte styreleder og varaordfører slik;

Styreleder i Knas, Egil August Bauer-Nilsen, sier Bjarne Uglands mulige dobbeltroller ikke har vært et problem mens han har vært styreleder. Vi har hatt oppe noen saker der han har meldt seg inhabil. Han har hatt et veldig avklart forhold til det.

- Er det fare for at han kan ta informasjon fra Knas videre til Gårdeierforeningen?

- Det har ikke vært noen saker i min tid som har vært av en slik karakter. Han er også så profesjonell at jeg har tillit til at han håndterer det.

Varaordfører Jørgen Kristiansen (KrF), som også er med i styret i Knas, sier dette:

- Jeg forstår at det stilles spørsmål, men samtidig opplever jeg at han har meldt seg inhabil når det har vært nødvendig.

KNAS så på seg selv som en mulig utbygger av parkeringsanlegget under Torvet helt frem til kommunalutvalget satte en stopper for dette i møtet 09.09.14. Dette fremgår blant annet av KNAS sin høringsuttalelse til reguleringsplanen for Torvet i 2012, og bekreftes av styreleder og av daglig leder i KNAS. Revisjonens har for øvrig ingen opplysninger som tilsier at Ugland, i noen av sine styreverv, skulle ha noen personlig interesse av en beslutning om å trekke KNAS ut av prosjektet.

Revisjonen er ikke kjent med at det på noen stadier i den politiske beslutningsprosessen, eller i prosessen der private initiativtagere sammen med KNAS har jobbet frem forslag til realisering av parkeringsanlegget, har vært noe som skulle tilsa at Bjarne Ugland har misbrukt sin rolle som styremedlem i KNAS. Revisjonens vurdering er at selskapene Ugland var med i som styreleder og styremedlem hadde felles mål som de gjennom prosjektgruppen samarbeidet om, sammen med andre interessenter.

5.3 «Har Bjarne Uglands kombinasjon av roller vært helt greie» ?

Revisjonene har ikke funnet informasjon som tilsier at Bjarne Ugland har misbrukt sin rolle som styremedlem i KNAS, eller sin rolle som folkevalgt til å gi selskapet Kvadraturen Gårdeierforening AS, eller Torvparkering AS fordeler i forbindelse med utbyggingen av parkeringsanlegg under Torvet.

Revisjonens inntrykk, etter samtaler med Ugland, daglig leder i KNAS og styreleder i KNAS, og fra KNAS sine styreprotokoller, er at Bjarne Ugland har vært åpen om sine verv og at han har meldt seg inhabil i styret i KNAS og i politiske fóra når det har vært nødvendig.

Som beskrevet over har KNAS søkt samarbeidspartnere til utbyggingen, og selskapet har ikke vært i en konkurransesituasjon med Kvadraturen Gårdeierforening AS om å få bygge ut. Så lenge Ugland har vært åpen om sine verv og meldt seg inhabil, ser ikke revisjonen at det har vært grunnlag for å anta at det skulle være noen brudd på lov og retningslinjer med hans kombinasjon av roller i denne saken.

Som revisjonen har omtalt over, så var det en politisk beslutning, med daværende ordfører i spissen, som hverken KNAS selv eller de private initiativtagerne hadde noen innflytelse over, at KNAS ikke skulle involvere seg i utbyggingen. Det har således, etter revisjonens kjennskap, ikke foreligget noen konkurransesituasjon eller andre forhold mellom selskapene som tilsier at Ugland skulle kunne misbruke informasjon fra KNAS inn i styret til Kvadraturen Gårdeierforening AS.

5.4 «Kan det oppstå rollekonflikter om man har så sentrale verv i begge styrene» ?

Det kan alltid tenkes rollekonflikter. Ugland har i samtale også nevnt eksempel der han har meldt seg inhabil i styret for KNAS på grunn av sin rolle i Kvadraturen Gårdeierforening AS. Revisjonen har fått oversendt eksempler på styreprotokoller fra KNAS som viser at Ugland har meldt seg inhabil og forlatt styrerommet under behandling av saker der hans rolle som daglig leder og styreleder i Kvadraturen Gårdeierforening AS har gjort at han har vært inhabil. Revisjonen har ikke sett eksempler på dette knyttet til saker med direkte kobling til utbygging av parkeringsanlegg under Torvet. Heller ikke daglig leder eller styreleder kom på noen saker der Ugland har kommet i rollekonflikt knyttet til utbygging av parkeringsanlegget. Revisjonen har ikke sett eksempler der det har oppstått uheldig rollekonflikt i forbindelse med utbyggingen av parkeringsanlegg under Torvet.

På generelt grunnlag

Revisjonen har sett høringsuttalelse datert 16.02.15 fra Kvadraturen Gårdeierforening AS til endringer av reguleringsplaner for Sørlandsparken. Uttalelsen fra Kvadraturen Gårdeierforening AS er undertegnet av daglig leder Bjarne Ugland. Det var Plan- og bygningssetaten i Kristiansand kommune som hadde utarbeidet forslaget til endringer i reguleringsplaner blant annet knyttet til etablering av tjenesteyting, behov for endring i infrastruktur og bestemmelser knyttet til utnyttelse av kontorareal. Gårdeierforeningen gir der sin støtte til mer restriktive forslag som for eksempel å ikke tillate større antall kontorarbeidsplasser i Sørlandsparken – noe de mener vil gi Sørlandsparken et konkurransefortrinn i forhold til andre arealer for kontorarbeidsplasser.

KNAS har også gitt uttalelse til «Merknader til planprogram for endringer av reguleringsplan for Sørlandsparken» datert 06.09.13. KNAS uttrykker behov for forutsigbare rammebetingelser og bekymring for eventuelle innstramninger i forhold til gjeldende reguleringsplan fra 2005. De skriver blant annet: «Hensynet til å stimulere til økt kontoretablering i og rundt Kvadraturen, som vi har stor sympati for, bør ivaretas på andre måter enn å legge

restriksjoner på virksomheten i Sørlandsparken». KNAS er mer positive enn Gårdeierforeningen til en videre utvikling av Sørlandsparken. De er skeptiske til å legge restriksjoner inn i reguleringsbestemmelsene for Sørlandsparken for eksempel knyttet til utnyttelse av kontorplasser og helsetjenester.

Uttalelsene gis på ulike tidspunkt, men Ugland er styreleder i Kvadraturen Gårdeierforening AS også når KNAS gir sin uttalelse i 2013. Uttalelsen fra KNAS kan tyde på at Ugland ikke har påvirket uttalelsen i en slik retning at den «taler» Gårdeierforeningens sak.

Høringsuttalelsene synliggjør at Gårdeierforeningen og KNAS delvis har representert ulike interesser. Uttalelsene er dermed et interessant eksempel som viser at et styremedlem gjennom å ha flere roller kan komme i en situasjon der det kan oppstå rollekonflikt.

Det sentrale her blir om Ugland har opptrådt ryddig og i samsvar med lover og eventuelle etiske retningslinjer når det skjer. Ugland selv påpeker at KNAS, da Gårdeierforeningen sendte inn sin høringsuttalelse, kun satt med mindre tomteareal som var regulert til lagerformål. Han mener Gårdeierforeningens høringsuttalelse, som ikke gikk inn for innstramninger i forhold til eksisterende reguleringsbestemmelser, ikke skulle ha noen negativ effekt for KNAS sine eierinteresser. Han mener således at høringsuttalelsen fra Gårdeierforeningen ikke inneholdt forslag som var egnet til å gi Gårdeierforeningen fordeler på KNAS sin bekostning.

Revisjonens vurdering er at Ugland ikke har handlet i strid med habilitetsbestemmelsene i aksjeloven i denne saken, men den viser at et styremedlem med flere roller kan komme i en situasjon der det kan oppstå rollekonflikt.

Det er ut i fra aksjelovens bestemmelser om habilitet ingen ting i veien for at et styremedlem kan ha andre roller og verv – så lenge en passer på å ikke blande disse rollene på en slik måte at en handler i strid med habilitetsbestemmelsene og andre krav i aksjeloven.

Det vil etter revisjonens vurdering, som vi har drøftet i kapittel 3, være opp til det enkelte styret, i forbindelse med evalueringen av eget arbeid, og kommunen - som en aktiv eier av selskapet, å vurdere om et styremedlems eventuelle roller i andre virksomheter vil kunne være positivt eller negativt i forhold til å gjøre en god jobb som styremedlem i et kommunalt AS.

Det vil være opp til eier å vurdere hva som vil være en mest mulig hensiktsmessig styresammensetning for å sikre en best mulig forvaltning av selskapets verdier. Det finnes ingen fasitsvar på hva som er den beste styresammensetningen, men NIBR (Norsk Institutt for By og region forskning) viser til at tilpasset kompetanse og erfaring er avgjørende for å ivareta kontroll- og veiledningsansvaret overfor den daglige ledelsen. Forskning viser også at det er en svak positiv sammenheng mellom selskapers omsetning og om styret har styremedlemmer med erfaring fra andre styrer (styregrossister) (Bøhren, Øyvind 2005). Dette tyder på at disse styremedlemmenes kontaktnett og deres erfaring og kompetanse som styremedlemmer i andre selskaper er positivt for virksomheten de er satt til å lede.

Om, og hvorvidt Uglands roller i andre selskaper, som kunne medføre at han kom i rollekonflikter, har vært positivt for hans bidrag i styringen av KNAS har ikke revisjonen grunnlag for å si noe om – det er opp til eier å vurdere. Det er eiers ansvar i generalforsamling å velge et styre som eier har tillit til at arbeider til beste for selskapet. Hvis eier trekker dette i tvil, kan det være aktuelt å skifte ut et eller flere styremedlemmer. Dette må skje i generalforsamling, eventuell en ekstraordinær generalforsamling.

5.5 «Kan Gårdeierforeningen dra forretningsmessig nytte av informasjonen fra styret i KNAS på en måte andre private aktører ikke kan»?

Kvadraturen Gårdeierforening AS og KNAS samarbeidet i prosjektgruppen hvor de foretok kostnadsberegninger og lønnsomhetsvurderinger ved utbygging av parkeringsanlegget. De hadde, sammen med de andre entreprenørene og konsulentene som deltok i prosjektgruppen, felles henvendelse og drøftinger med kommunen ved rådmannen.

Revisjonens oppfatning er at selskapene gjennom samarbeidet har bygget opp kunnskap som de har hatt felles nytte av, og som de har lagt til grunn for sine lønnsomhetsvurderinger og sine forhandlinger med kommunen. Revisjonen antar at dette har vært informasjon som Gårdeierforeningen, sammen med de andre aksjonærene i Torvparkering AS, kunne dra nytte av også etter at KNAS gikk ut av prosjektgruppen. Revisjonen har imidlertid ingen indikasjoner på at styret i KNAS har gitt Gårdeierforeningen noen informasjon som andre private aktører ikke skulle kunne tilegnet seg gjennom tilsvarende kostnadsberegninger og drøftinger med kommunen.

5.6 «Foretok KNAS en vurdering av disse spørsmålene da Bjarne Ugland ble ansatt i Gårdeierforeningen»?

I følge styreleder i KNAS Bauer-Nilsen og daglig leder i KNAS Omli Larsen har Ugland vært åpen om sine verv og roller i andre selskaper. Styret i KNAS har tatt orienteringen fra Ugland til etterretning og, som styreleder uttalte til Fædrelandsvennen (07.02.16) forutsatte han at Ugland er profesjonell og har håndtert dette på en ryddig måte.

KNAS har utover dette ikke foretatt noen vurdering av Uglands rolle i Kvadraturen Gårdeierforening AS.

5.7 «På hvilke måte varslet Bjarne Ugland KNAS/kommunen om at også Gårdeierforeningen ville bli utbygger? Når var dette»?

Revisjonens oppfatning er at KNAS, etter at samarbeidet med Kristiansand Parkerings-selskap AS ble avsluttet, søkte samarbeid med Kvadraturen Gårdeierforening AS om utbyggingen. En må her kunne anta at Bjarne Ugland, med sine roller i begge selskapene, kan ha bidratt til at Gårdeierforeningen og KNAS, sammen med andre interessenter, startet et aktivt samarbeid i prosjektgruppen som vurderte realiseringen av parkeringsanlegget. I følge Ugland ble de første møtene mellom partene i arbeidsgruppen avholdt i januar 2014. Arbeidet førte frem til deres felles brev til rådmannen der mulighetene for å opprette et selskap som kan stå for utbyggingen er skissert som en mulighet. Frem til KNAS, via rådmannen, blir orientert om at kommunalutvalget ikke ønsket at KNAS skulle bidra i utbygging av parkeringsanlegget, forstår revisjonen det som at det var KNAS, av disse selskapene, som var den naturlige utbyggeren. Selskapet Kvadraturen Gårdeierforening AS, som er en interesseorganisasjon for gårdeiere i kvadraturen, hadde ikke samme kompetansen, erfaring eller midler til å stå for utbyggingen – men de hadde et sterkt ønske om at det skulle realiseres.

Revisjonens oppfatning er at dette var en prosess der Gårdeierforeningen hele tiden har vært for utbygging av parkeringsanlegg, men der de ønsket at kommunen og KNAS skulle stå for selve byggingen. Først etter at kommunalutvalget sa nei til at KNAS skulle bidra, stod Gårdeierforeningen, gjennom selskapet Torvparkering AS, igjen som aktuell utbygger.

Revisjonen oppfatter m.a.o. at det her har vært en åpen prosess hvor Ugland har hatt en sentral rolle i to selskaper som begge har ønsket utbygging, og hvor de har samarbeidet om realiseringen frem til KNAS ikke lenger kunne bidra.

5.8 «Hvorfor får KNAS tilbakemelding fra kommunalutvalget? Hva gikk tilbakemeldingen ut på? Hvorfor leverte ikke KNAS inn anbud?»

Svaret på dette spørsmålet kommer frem i mailen av 19.11.2014 fra daglig leder i KNAS til prosjektgruppen hvor han orienterer om at kommunalutvalget ikke ønsker KNAS sin involvering i prosjektet, og KNAS styrets oppfølgende vedtak 7. november om å trekke KNAS ut av prosjektgruppen, jf omtalen foran.

5.9 «Hvordan skjer koblingen mellom investorene J Bjørgum og I Mjåland som begge er styremedlemmer i Gårdeierforeningen og KNAS? Hvilken rolle hadde Bjarne Ugland i dette?»

Dette spørsmålet har ikke revisjonen forsøkt å besvare. Om, og eventuelt hvordan Ugland kan ha bidratt til kobling mellom investorene og KNAS ligger etter revisjonens vurdering utenfor revisjonens mandat å undersøke. Revisjonen har derfor ikke fulgt opp og bedt om informasjon om dette.

5.10 Gjelder de etiske retningslinjene for de kommunale foretakene og de kommunalt eide selskapene?

Revisjonen har redegjort for dette spørsmålet i kapittel 3 og 4 foran. Revisjonens vurdering er at de etiske retningslinjene for ansatte og folkevalgte i Kristiansand kommune ikke gjelder for styremedlemmer i kommunale aksjeselskaper. Dette fordi aksjeselskaper er egne selvstendige rettssubjekt regulert etter aksjeloven.

Revisjonen mener samtidig, som vi har omtalt i kapittel 4, at et styremedlem som opptre i samsvar med habilitetsbestemmelsene og andre krav i aksjeloven, også opptre i samsvar med generelle, ikke virksomhetstilpassede, etiske retningslinjer.

6 Oppsummering

I denne rapporten har revisjonen vurdert spørsmålene fra Rødt ved Ellen Rudnes om Bjarne Uglands roller i saken om utbygging av parkeringsanlegg under Torvet har vært i samsvar med de gjeldende etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte, samt regler for habilitet i forvaltningsloven og aksjeloven. Som grunnlag for å svare på spørsmålene har revisjonen innhentet informasjon fra saksdokumenter og protokoller fra politiske møter, brev og høringsuttalelser og styreprotokoller, og gjennom samtale med Bjarne Ugland, daglig leder i KNAS Jan Omli Larsen og styreleder i KNAS Egil August Bauer-Nilsen.

Revisjonen har også vurdert hvilke kriterier (lover og regler) Uglands roller kan vurderes i forhold til. Som folkevalgt (medlem og varamedlem i bystyret) er det habilitetsbestemmelser i forvaltningsloven og etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte han kan vurderes i forhold til. Som styremedlem i KNAS, - et aksjeselskap eid av Kristiansand kommune, er det habilitetsbestemmelser i aksjeloven som gjelder. Etter revisjonens vurdering omfattes ikke styremedlemmer for kommunale aksjeselskaper av de etiske retningslinjene for ansatte og folkevalgte i Kristiansand kommune.

Etter revisjonens vurdering har Ugland i sin rolle som folkevalgt (medlem og varamedlem i bystyret) handlet i samsvar med habilitetsbestemmelsene i forvaltningsloven og de etiske retningslinjene for ansatte og folkevalgte. I rollen som styreleder og nestleder i styret for KNAS har Ugland, så langt revisjonen har sett, forholdt seg til habilitetsbestemmelsene og øvrige krav i aksjeloven. Ugland har vært åpen om sine roller som daglig leder og styreleder i Kvadraturen Gårdeierforening AS. Han har fratrådt i behandlingen av saker i bystyret og i styret for KNAS der hans rolle i Kvadraturen Gårdeierforening AS kunne medføre at han kom i en habilitetskonflikt.

Etter revisjonens oppfatning var det en politisk (eier)beslutning i kommunalutvalget 09.09.14 som lå til grunn for at KNAS fra 2014 ikke lenger var aktuell som utbygger av parkeringsanlegget under Torvet. KNAS og Gårdeierforeningen samarbeidet frem til dette om utbygging av parkeringsanlegget gjennom en felles prosjektgruppe. Prosjektgruppen stod bak brevet til kommunen 12.05.14 med kostnadsberegninger og forslag til opprettelse av et eget utbyggingsselskap.

Ugland bekrefter at det å sitte både i styret for KNAS og Kvadraturen Gårdeierforening AS har medført at han har kommet i rollekonflikter. Revisjonens vurdering er at Ugland har håndtert disse konfliktene i samsvar med gjeldende habilitetsbestemmelser.

På spørsmål om det er «greit» å ha ulike roller er revisjonens vurdering at det er opp til eier (kommunen) å vurdere i forbindelse med valg av styremedlemmer. Valg av et kompetent og riktig sammensatt styre er kanskje det viktigste virkemidlet kommunen, som eier, har til å sikre en best mulig forvaltning av verdiene i de kommunale selskapene. Eier må da vurdere om aktuelle styremedlemmers eventuelle roller i andre selskaper er forenelig med å kunne bidra til en best mulig forvaltning av den virksomheten de kan velges inn i styret for.

7 Kilder

- *Tore Bråthen, 1999. Styremedlemmer inhabilitet. Magma, Econas tidsskrift for økonomi og ledelse*
- Etiske retningslinjer for statstjenesten, Revidert 26. april 2012.
- Bøhren, Øyvind (2005). *Eierskap og lønnsomhet*. Økonomisk Forum nr. 5 2005
- NIBR-rapport 2015. *Kommunale selskaper og folkevalgtstyring gjennom kommunalt eierskap*
- Kommunesektorens organisasjon (KS) 2015. Anbefaling om eierstyring, selskapsledelse og kontroll