

SELSKAPSKONTROLL I AGDER KOLLEKTIVTRAFIKK AS



RAPPORT TIL KONTROLLUTVALGENE I KRISTIANSAND KOMMUNE, VEST-AGDER FYLKESKOMMUNE OG AUST-AGDER FYLKESKOMMUNE

**FEBRUAR
2018**

Forord

Selskapskontrollen i Agder Kollektivtrafikk AS (AKT) er utarbeidet av Agder Kommunerevisjon IKS på oppdrag fra kontrollutvalgene i Kristiansand kommune, Vest-Agder fylkeskommune og Aust-Agder fylkeskommune.

Selskapskontroll av AKT inngår i de tre eiernes - Kristiansand kommune, Vest-Agder fylkeskommune og Aust-Agder fylkeskommunes planer for selskapskontroll for perioden 2016 – 2019.

I selskapskontrollen har revisjonen foretatt en vurdering av om eierstyringen i de tre eierkommunene er i samsvar med gjeldende regelverk og eiernes strategier, og om virksomheten utøves i samsvar med eiernes forventninger. Selskapskontrollen bygger på informasjon som er innhentet gjennom dokumentanalyse og samtaler med representanter for eierne og selskapet.

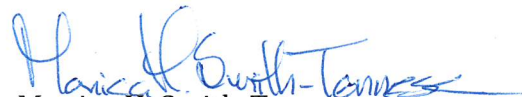
Nils Kristian Aarsland har vært med i arbeidet med rapporten. Revisjonssjef Tor Ole Holbek har vært oppdragsansvarlig.

Revisjonen ønsker å rette en takk til eierne og til selskapet ved styreleder og daglig leder, for godt samarbeid i gjennomføringen av selskapskontrollen.

Kristiansand, 05.02.2018



Tor Ole Holbek
Revisjonssjef



Monica H. Smith-Tønnessen
Ass.revisjonssjef

Innhold

INNHold	3
1 SAMMENDRAG	5
2 BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLINGER.....	9
2.1 BESTILLING	9
2.2 FORMÅLET MED SELSKAPSKONTROLL	9
2.3 SENTRALE LOV- OG FORSKRIFTSBESTEMMELSER.....	9
2.4 INNHOLD I SELSKAPSKONTROLLEN.....	11
2.5 PROBLEMSTILLINGER I SELSKAPSKONTROLLEN AV AKT	11
2.6 METODE, DATAINNHEITING OG AVGRENSING	13
3 AGDER KOLLEKTIVTRAFIKK AS.....	14
3.1 FAKTA OM SELSKAPET.....	14
3.1.1 Økonomi	15
3.1.2 Passasjertall og kundetilfredshet	16
3.1.3 Miljø.....	17
3.1.4 Merverdiavgiftskrav fra Skatt Sør	17
3.2 OPPRETTELSEN AV SELSKAPET	19
3.3 AUST-AGDER FYLKESKOMMUNE INN PÅ EIERSIDEN	20
3.4 RAMMER FOR VIRKSOMHETEN.....	21
3.4.1 Lov om offentlige anskaffelser.....	21
3.4.2 Forvaltningsloven	22
3.4.3 Offentlighetsloven	22
3.4.4 Skatte- og avgiftsforhold	23
4 EIERSTYRING.....	24
4.1 RAMMER FOR EIERSTYRINGEN I LOV OG FORSKRIFT OG ANBEFALINGER FRA KS.....	24
4.1.1 Aksjeloven	24
4.1.2 Anbefalinger om eierstyring.....	25
4.2 EIERSKAPSPOLITIKK – EIERSKAPSMELDINGER	26
4.2.1 Vest-Agder fylkeskommune – overordnet eierstrategi.....	26
4.2.2 Aust-Agder fylkeskommunes overordnede eierstrategi	28
4.2.3 Kristiansand kommunes overordnede eierstrategi	28
4.3 STYRINGSdokumenter- MÅL OG STRATEGI FOR EIERSKAPET I AKT.....	29
4.3.1 Vedtekter og aksjonæravtale	29
4.3.2 Plan for kollektivtransporten i Vest-Agder 2015–2020.....	31
4.3.3 Budsjett og ytelsesavtale mellom Vest-Agder fylkeskommune og AKT	31
4.3.4 Rammeavtale mellom Aust-Agder fylkeskommune og AKT.....	32
4.3.5 Kristiansand kommunes mål for eierskapet i AKT	32
4.4 EIERNES OPPFØLGING AV EIERSTRATEGIENE	33
4.4.1 Svar fra eierrepresentanten på spørreskjema	33
4.5 REVISJONENS VURDERING AV EIERSTYRINGEN	36
4.5.1 Valg av selskapsform og motivasjon for eierskapet	36
4.5.2 Fremtidig organisering	37
4.5.3 Selskapsformens betydning for merverdiavgiftskravet fra Skatt Sør	39
4.5.4 Mål og forventninger til virksomheten utover det som ligger i eierskapsmeldinger	39
4.5.5 Er eieroppfølgingen i samsvar med krav i aksjeloven?.....	41
4.5.6 Valg av eierrepresentanter og styremedlemmer.....	44
4.5.7 Samhandlingen mellom eierne i eierstyringen	46
4.5.8 Eierstyring – oppsummering av revisjonens vurdering.....	47
5 UTØVELSE AV VIRKSOMHETEN	48
5.1 RAMMER FOR STYRETS OPPFØLGING AV VIRKSOMHETEN	48
5.2 STYRETS FORVALTNING, TILSYN OG KONTROLL MED VIRKSOMHETEN	49
5.2.1 Instruks og retningslinjer for styret og daglig leder	49

5.2.2	Organisering av virksomheten	50
5.2.3	Forvaltning av selskapet, tilsyn og kontroll	51
5.2.4	Risikovurdering av virksomheten	52
5.2.5	Rapportering til eierne	52
5.3	REVISJONENS VURDERING AV VIRKSOMHETEN	53
5.3.1	Styrets oppfølging av virksomheten og rapportering til eierne	53
5.3.2	Har AKT en effektiv og økonomisk forsvarlig drift?	54
5.3.3	Når virksomheten målene eierne har satt for virksomheten?	55
5.3.4	Virksomheten – oppsummering av revisjonens vurdering	60
6	REVISJONENS ANBEFALINGER	62
6.1	EIERSTYRINGEN	62
6.2	VIRKSOMHETEN	62
7	HØRINGSSVAR	64
7.1	EIERNE	64
7.2	SELSKAPET	66

1 Sammendrag

Bestilling

Kontrollutvalgene i Kristiansand kommune, Vest-Agder fylkeskommune og Aust-Agder fylkeskommune har bestilt selskapskontroll av Agder Kollektivtrafikk AS (AKT). Agder Kommunerevisjon IKS gjennomfører en felles kontroll for de tre kontrollutvalgene.

Problemstillinger

Revisjonen har tatt utgangspunkt i problemstillingene for selskapskontroll som en finner i «Selskapskontroll fra A til Å» fra Norges Kommunerevisorforbund:

- Har eierne etablert rutiner for oppfølging og evaluering av sine eierinteresser?
- Fører eierne kontroll med sine eierinteresser?
- Er rutinene gode nok, og blir de fulgt?
- Utøves eiernes eierinteresser i samsvar med kommunestyrets og fylkestingenes vedtak og forutsetninger, aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring og selskapsledelse?

Agder Kollektivtrafikk AS (AKT)

AKT ble stiftet som et aksjeselskap av Vest-Agder fylkeskommune og Kristiansand kommune i 2007. I juli 2013 kom Aust-Agder fylkeskommune inn på eiersiden. De to fylkeskommunene eier 40 % hver av aksjene. Kristiansand kommune eier de resterende 20 %.

Formålet og målsettingen for virksomheten er beskrevet i vedtektene § 3:

Selskapets formål er å tilby kollektiv persontransport, gi informasjon til befolkningen om tilbudet og yte tjenester relatert til dette. Selskapet skal primært ikke selv utføre rute-trafikk, men kjøpe slike tjenester fra eksterne tjenesteleverandører. Selskapet står fritt til å organisere deler av sin virksomhet i egne resultatenheter/selskaper.

Selskapets hovedkontor ligger i Kristiansand. Selskapet hadde i 2016 30,5 årsverk fordelt på 34 medarbeidere. Selskapets inntekter var på 624,6 mill. kr i 2016. Det ble gjennomført totalt 12,9 mill. passasjerreiser i Vest-Agder og 4,3 mill. passasjerreiser i Aust-Agder fylke dette året. Selskapet rapporterer om økning i antall reiser, økt kundetilfredshet og reduserte utslipp pr. rutekilometer.

Eierne har en aktiv eierstyringen

De tre eierne har vedtatt eierskapsmeldinger der deres strategi for eierskap i heleide og deleide selskaper er beskrevet.

Fylkeskommunene, som har ansvaret for kollektivtilbudet, har i tillegg til eierskapsmeldingene klart uttrykt eierstrategi for eierskapet i AKT. Ut fra angivelsen av virksomheten (formålet) i vedtektene, strategiske mål for kollektivtilbudet i «Plan for kollektivtransporten i Vest-Agder 2015–2020», og konkrete leveransemål i budsjett og

ytelsesavtaler mellom eierne og selskapet, er revisjonens vurdering at eierne har klare mål og forventninger til selskapet.

I samsvar med aksjonæravtalen utarbeides det årlige leveranseavtaler mellom de to fylkeskommunene og AKT. AKT rapporterer tertialvis og det avholdes månedlige oppfølgingsmøter med de to eierne. Revisjonens inntrykk er at eierne har en aktiv eieroppfølging i samsvar med anbefalinger fra KS. Eierne har fokus på at AKT leverer i samsvar med den årlige budsjettildelingen. Etter revisjonens vurdering er eierstyringen i samsvar med bestemmelser i aksjeloven, vedtekter for virksomheten og eiernes eierstrategier.

Etter revisjonens vurdering er generalforsamlingens valg av styremedlemmer i samsvar med aksjelovens bestemmelser. Av hensyn til uavhengighet mener revisjonen at generalforsamlingen ikke bør velge eierrepresentanter i generalforsamlingen som styremedlemmer.

I samsvar med anbefalinger fra KS er revisjonens vurdering at eierne bør velge en felles valgkomite som vil kunne styrke arbeidet med en koordinert og helhetlig vurdering av aktuelle styrekandidater. Etter revisjonens vurdering bør eierne vedtektsfeste bruk av valgkomite og det bør utarbeides instruks for valgkomiteens arbeid.

Valg av selskapsform

I forbindelse med sammenslåingen av Vest-Agder fylkeskommune og Aust-Agder fylkeskommune vil det være naturlig at eierne foretar en vurdering av organiseringen av virksomheten. Utgangspunktet er at en AS-modell gir grunnlag for mindre politisk styring og kontroll enn en ren fylkeskommunal virksomhet. Revisjonen oppfatter imidlertid at AS-modellen gir AKT handlingsrom og mulighet for raske tilpasninger som er hensiktsmessig i en tid preget av omfattende teknologisk utvikling. På den annen side oppfatter revisjonen at eiernes tette oppfølging av virksomheten (uttrykt i de årlige budsjett og leveranseavtalene), i utgangspunktet tilsier at eieren i forbindelse med sammenslåingen av fylkeskommunene bør vurdere om AS-modellen er den mest hensiktsmessige. Revisjonen mener at ledelsen i AKT har en god forvaltningskompetanse og forståelse for rolle mellom fag og politikk. Denne forvaltningskompetansen medfører at AS-modellen synes å fungere godt, samtidig som det må understrekes at denne kompetansen er personavhengig.

Revisjonen ser at Kristiansand kommunes bidrag i AKT er viktig i og med at det største trafikk-knutepunktet ligger her. Dersom deler av ansvaret for kollektivtransporten i nye Kristiansand kommune legges til kommunen¹, vil en få en ny situasjon, hvor hensiktsmessighetsvurderingen av en AS-modell bør vurderes opp mot hva som kan løses gjennom ATP-utvalget².

¹ En mulig løsning hvor kommunene har over 100.000 innbyggere.

² Kristiansand kommune har ikke egen eierstrategi eller eierskapsmelding hvor formålet med eierskapet i AKT er vurdert.

Virksomheten i samsvar med lovkrav og eiernes forventninger

Revisjonen har vurdert i hvilken grad virksomheten i AKT utøves i samsvar med gjeldende lover og regler og eiernes forventninger for virksomheten. Revisjonens vurdering er at styret forvalter virksomheten i samsvar med aksjelovens bestemmelser og i henhold til eiernes krav og forventninger. Revisjonen oppfatter at styret har sørget for forsvarlig organisering, og de har utarbeidet rutiner og fastsatt planer og budsjetter for selskapets virksomhet. Gjennom rapportering og orientering fra daglig leder holder styret seg orientert om selskapets økonomiske stilling og plikter. Styret påser at virksomheten, regnskapet og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll.

Styret har i samsvar med krav i aksjeloven innkalt til årlig generalforsamling og lagt frem regnskap og årsberetning. Etter revisjonens vurdering er AKTs virksomhet i samsvar med eiernes forventninger.

AKT har etter revisjonens vurdering en tilfredsstillende økonomi. Styret har, blant annet på grunn av tidligere års usikkerhet knyttet til merverdiavgiftskrav fra Skatt Sør og eventuelt bortfall av statlige tilskudd, bygget opp en betydelig egenkapital. Som følge av nye statlige tilskudd i 2017, og avklaring når det gjelder kompensasjon for merverdiavgiftskravet, er usikkerheten etter revisjonens oppfatning redusert. Revisjonen mener derfor at AKT i samråd med eierne bør vurdere å redusere egenkapitalen fra ca 116 mill. kr (jf Årsrapport for 2016) til et nivå som, vurdert ut fra aksjelovens bestemmelser, styrets ansvar og handlingsrom og eiernes forventninger, er forsvarlig ut fra gjeldende risikosituasjon.³

Etter revisjonens vurdering synes det som om AKT når målene som er satt for virksomheten. AKT rapporterer at antall reisende vokser, kundetilfredsheten er stigende, og bussene har lavere miljøforurensende utslipp enn tidligere. Etter revisjonens vurdering bør imidlertid AKT i fremtiden ha aktiv fokus på å utarbeide indikatorer som gir grunnlag for å vurdere om selskapet leverer *kostnadseffektive* kollektivtjenester i samsvar med vedtektene.

Revisjonen mener det er positivt at AKT fra og med sommeren 2018 vil implementere nytt datavarehus og nye målinger av blant annet reiser og reiselengder innenfor de ulike rutene. Dette vil styrke datagrunnlaget for selskapets rapportering.

Revisjonen vil også bemerke at AKTs nettside, med lett tilgjengelig informasjon, og selskapets satsing på mobil-app med sanntidsinformasjon, gir et positivt inntrykk av at AKT er et selskap med kundene i fokus.

³ I aksjeloven § 3-4. «Krav om forsvarlig egenkapital og likviditet» står det; Selskapet skal til enhver tid ha en egenkapital og en likviditet som er forsvarlig ut fra risikoen ved og omfanget av virksomheten i selskapet.

Anbefalinger

På grunnlag av de vurderinger revisjonen har gjort i selskapskontrollen av AKT har revisjonen i kapittel 6 kommet med anbefalinger knyttet til følgende områder:

- Eierne bør vurdere å opprette felles valgkomite.
- Eierne bør unngå å velge medlemmer av generalforsamlingen som styre-medlemmer.
- Ved sammenslåing av Vest- og Aust-Agder fylkeskommune og opprettelsen av nye Kristiansand kommune bør eierne vurdere organiseringen av virksomheten, herunder om det fortsatt er hensiktsmessig at virksomheten er organisert som et aksjeselskap.
- Styret bør ut fra en risiko- og sårbarhetsanalyse vurdere behovet for egenkapital.
- Styret bør i fremtiden ha aktiv fokus på å utvikle styringsindikatorer knyttet til ressursbruk og kapasitetsutnyttelsen i AKTs virksomhet.
- Styret bør oppdatere instruks for daglig leder som inkluderer prokura
- Styret bør, i samsvar med kommuneloven § 80, varsle kontrollutvalgene og valgte revisorer i kommunen og fylkeskommunene om selskapets generalforsamling.

2 Bakgrunn og problemstillinger

2.1 Bestilling

Bystyret i Kristiansand vedtok i sak 134/16 kontrollutvalgets forslag til Plan for selskapskontroll for perioden 2016 – 2019. Fylkestingene i Vest-Agder- og Aust-Agder fylkeskommune vedtok tilsvarende planer for selskapskontroll for perioden 2016 – 2019 i henholdsvis sak 64/16 og sak 17/31. Ut fra en vurdering av AKTs betydning for innbyggerne i fylket, selskapets viktige samfunns- og miljøansvar, og den store økonomiske betydning selskapet har for eierne, inngår AKT i alle de tre eiernes plan for gjennomføring av selskapskontroll i perioden 2016 - 2019.

Kontrollutvalget i Kristiansand kommune gjorde i følgende vedtak (sak 55/16): «*Kontrollutvalget bestiller prosjektplan fra Agder Kommunerevisjon IKS for selskapskontroll i Agder Kollektivtrafikk AS*». Prosjektplanen ble lagt frem for kontrollutvalget i møte 09.02.17.

På forslag fra revisjonen vedtok kontrollutvalget i Vest-Agder fylkeskommune i møtet 24. januar 2017, (sak 3/17) at kontrollutvalget ønsket å delta i selskapskontrollen i AKT som kontrollutvalget i Kristiansand hadde bestilt. I samråd med Aust-Agder Revisjon IKS la Agder Kommunerevisjon IKS frem prosjektplan for selskapskontroll i AKT også for kontrollutvalget i Aust-Agder fylkeskommune. Kontrollutvalget i Aust-Agder fylkeskommune vedtok i sak 24/17 forslaget til prosjektplan. Revisjonsenhetenes vurdering var at det ville være en effektiv løsning og en fordel med hensyn til helheten i kontrollen om fylkeskommunene, som er de store eierne og har hovedansvaret for den operative styringen av AKT, var med som bestillere av selskapskontrollen. Revisjonsenhetenes vurdering var at én selskapskontroll på vegne av alle tre eiere ville gi et mer fullstendig grunnlag for vurdering av den samlede eieroppfølgingen, og av selskapets virksomhet i forhold til eiernes forventninger.

2.2 Formålet med selskapskontroll

Eierskapskontroll er den obligatoriske delen av selskapskontrollen, og innebærer at revisjonen undersøker hvordan kommunenes eierinteresser i selskapet forvaltes, herunder at det kontrolleres om de som utøver eierinteressene gjør dette i samsvar med kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Rammer for selskapskontrollen er gitt i kommuneloven med forskrift. Sentrale bestemmelser er omtalt i avsnittet under.

2.3 Sentrale lov- og forskriftsbestemmelser

Selskapskontroll er hjemlet i kommuneloven § 77 nr. 5 og nærmere omtalt i forskrift om kontrollutvalg kapittel 6, §§ 13 - 15.

Etter kommuneloven § 77, nr. 5 er ansvaret for selskapskontroll lagt til kontrollutvalget: *"Kontrollutvalget skal påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser i selskaper m.m."*

Hvilke selskaper som skal omfattes av selskapskontrollen og revisors mandat er regulert i koml. § 80: «I interkommunale selskaper etter lov 29. januar 1999 nr. 6, i interkommunale styrever etter § 27 og i aksjeselskaper der en kommune eller fylkeskommune alene eller sammen med andre kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper direkte eller indirekte eier alle aksjer, har kommunens eller fylkeskommunens kontrollutvalg og revisor rett til å kreve de opplysninger som finnes påkrevd for deres kontroll, så vel fra selskapets daglige leder som fra styret og den valgte revisor for selskapet. I den utstrekning det finnes nødvendig, kan kontrollutvalget og fylkeskommunens revisor selv foreta undersøkelser i selskapet.»

I departementets merknader til paragrafen fremgår det at eierskapskontrollen primært dreier seg om å kontrollere at den som utøver fylkeskommunens eierinteresse, utøver myndigheten på den måte som er fastsatt i den aktuelle virksomhetsloven (for eksempel aksjeloven).

Forskrift om kontrollutvalg § 13 omhandler selskapskontroll. Her fremgår det at: *"Kontrollutvalget skal påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser i selskaper m.m."*

Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan for gjennomføring av selskapskontroll. Planen skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv som kan delegere til kontrollutvalget å foreta endringer i planperioden.

Kontrollutvalget avgjør selv hvem som på dets vegne skal gjennomføre selskapskontroll."

Forskrift om kontrollutvalg § 14 omhandler selskapskontrollens innhold. Her står det: *"Kontrollutvalget skal påse at det gjennomføres kontroll med forvaltningen av eierinteressene i de selskaper som er omfattet av slik kontroll, herunder å kontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser i selskaper gjør dette i samsvar med kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (eierskapskontroll).*

Selskapskontrollen kan også omfatte forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner kap. 3."

Forskrift om kontrollutvalg § 15 omhandler rapportering om selskapskontrollen, hvor det fremgår: *"Kontrollutvalget fastsetter selv hvordan utført selskapskontroll skal rapporteres til utvalget, herunder hvilket innhold slik rapport skal ha. Et selskap som er omfattet av selskapskontrollen, og den som utøver kommunens eierfunksjon, skal alltid gis anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som omtales i rapporten. Eventuelle kommentarer skal fremgå av rapporten.*

Med utgangspunkt i planen for gjennomføring av selskapskontroll skal kontrollutvalget avgi rapport til kommunestyret eller fylkestinget om hvilke kontroller som er gjennomført samt om resultatene av disse."

2.4 Innhold i selskapskontrollen

Figuren under er hentet fra NKRFs veileder «Selskapskontroll – fra A-Å» og viser at selskapskontrollen består av en obligatorisk eierskapskontroll og en frivillig forvaltningsrevisjon. Forklaring på forskjellen mellom de to typene følger under.



Innholdsmessig deles selskapskontroll i to komponenter – eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon. **Eierskapskontroll** er den obligatoriske delen av selskapskontrollen. Den omfatter kontroll med forvaltningen av fylkeskommunens eierinteresser, herunder å kontrollere om den som utøver eierinteressene gjør dette i samsvar med kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger.

Forvaltningsrevisjon er den frivillige delen av selskapskontrollen, og er nærmere omtalt i forskrift om revisjon kapittel 3 (§§ 6 – 8), jf. forskrift om kontrollutvalg kapittel 5 (§§ 9 – 12) og RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon. Den omfatter systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets og fylkestingets vedtak og forutsetninger, jf. forskrift om revisjon § 7 første ledd.

2.5 Problemstillinger i selskapskontrollen av AKT

I samsvar med veileder «Selskapskontroll fra A til Å» fra Norges Kommunerevisorforbund vil revisjonen i denne kontrollen ta utgangspunkt i følgende problemstillinger:

- Har eierne etablert rutiner for oppfølging og evaluering av sine eierinteresser?
- Fører eierne kontroll med sine eierinteresser?
- Er rutinene gode nok, og blir de fulgt?
- Utøves eiernes eierinteresser i samsvar med kommunestyrets og fylkestingenes vedtak og forutsetninger, aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring og selskapsledelse?

Revisjonen har lagt «Anbefalinger til eierstyring, selskapsledelse og kontroll» fra Kommunesektorens organisasjon (KS) fra 2015 til grunn for å vurdere i hvilken grad Kristiansand kommune sammen med de to fylkeskommunene, utøver et aktivt eierskap overfor AKT. Kristiansand kommune, Vest-Agder fylkeskommune og Aust-Agder fylkes-

kommune har utarbeidet hver sine eierskapsmeldinger (vedtatt i bystyret i 2008,⁴ i Fylkestinget i Vest-Agder i 2010 og i fylkestinget i Aust-Agder i 2015). Meldingene inneholder kommunens og fylkeskommunens overordnede prinsipp for eierstyring. Prinsippene bygger blant annet på de nevnte anbefalinger til eierstyring fra KS. Revisjonen ønsker å se i hvilken grad kommunens og fylkeskommunens eieroppfølging av AKT skjer i samsvar med vedtatte prinsipper for eierstyring. Kontrollutvalget i Vest-Agder fylkeskommune pekte i forbindelse med bestillingen av selskapskontroll (sak 3/17) på at de ønsket fokus på den siste av de fire overordnede problemstillingene angitt over; *Utøves eiernes eierinteresser i samsvar med kommunestyrets og fylkestingets vedtak og forutsetninger, aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring og selskapsledelse?*» Revisjonen vil følge opp dette punktet gjennom å vurdere styrets arbeid, og utøvelsen av virksomheten i forhold til krav i blant annet aksjeloven, anbefalinger fra KS og vedtak og forventninger fra eierne. Med utgangspunkt i lovkrav, veilederen fra KS og kommunens og fylkeskommunens eierskapsmeldinger har revisjonen satt opp følgende problemstillinger for selskapskontrollen av AKT⁵:

Eierstyring:

- Hvilke prinsipper og føringer for eieroppfølging har Kristiansand kommune, Vest-Agder fylkeskommune og Aust-Agder fylkeskommune (eierne) vedtatt i eierskapsmeldingene og eventuelt i særskilt strategi for eieroppfølging av AKT?
- Har eierne (generelle eller selskapsspesifikke) rutiner for eiermøter og rapportering fra selskapet?
- I hvilken grad følges prinsippene for eierstyring av AKT?
- Hvordan er samhandlingen mellom eierne i deres eierstyring?
- Har eierne aksjonæravtale – som kan bidra til en enhetlig eieroppfølging?
- Er vedtektene i samsvar med krav i aksjeloven?
- Hvilke mål og forventninger har eierne til virksomheten (utover det som fremgår av vedtektene)?
- På hvilket grunnlag velges styremedlemmer?
- I hvilken grad evalueres styret?
- Har eierne vedtatt å ha valgkomite?

Selskapsledelsen:

- Har selskapet system og rutiner for å sikre;
 - Utvikling av nødvendig kompetanse i styret? (herunder, er det fastsatt styreinstruks, fastsatt instruks for daglig leder, gjennomført egevaluering og kurs)
 - Riktig håndtering av habilitetskonflikt?
 - Håndtering av etiske utfordringer?

Utøvelse av virksomheten:

- Utøves virksomheten i AKT i samsvar med gjeldende lover og regler og innenfor de rammer som vedtektene gir?
- Har AKT en effektiv og økonomisk forsvarlig drift?

⁴ Bystyret i Kristiansand kommune har vedtatt ny revidert eierskapsmelding i 2017.

⁵ Spørsmålene samsvar i stor grad med forslag til kontrollpunkt som inngår i vedlegg til NKRFs veileder «Selskapskontroll fra A til Å»

- Har selskapet en forsvarlig egenkapital jf. aksjelovens § 3-4?
- Rapporterer selskapet til eierne i samsvar med eiernes vedtak?
- Etterleves lov- og forskrift om offentlige anskaffelser ved kjøp av transporttjenester?
- I hvilken grad har selskapet oversikt over brukertilfredshet med tjenestene som leveres?
- Når selskapet de mål og forventninger som er satt til;
 - effektiv drift,
 - miljøtiltak,
 - kundegrunnlag, og
 - kundetilfredshet

2.6 Metode, datainnhenting og avgrensing

I denne kontrollen har revisjonen innhentet data gjennom dokumentanalyse og intervju. Hos eierne har revisjonen gått gjennom blant annet vedtak i bystyret og i fylkestingene angående mål for eierskapet og forvaltning av eierinteressene, eierskapsmeldingene, vedtekter for selskapet, aksjonæravtale, protokoll fra generalforsamlinger og referat fra eiermøter. Fra selskapet har revisjonen bedt om årsrapporter, budsjett og regnskap, instruks, retningslinjer, styreprotokoller ol. Det er gjennomført samtale med administrativ ledelse i fylkeskommunene. De tre eiernes representanter i generalforsamlingen (ordføreren og fylkesordførerne) har svart på spørreskjema om eierstyringen. Fra selskapets side har revisjonen hatt samtale med styreleder og løpende dialog med daglig leder, samt økonomisjef og administrasjonssjef i selskapet.

På bestilling fra kontrollutvalget i Vest-Agder fylkeskommune ble det gjennomført selskapskontroll av AKT i 2011. Rapporten fra selskapskontrollen ble behandlet i Fylkestinget 25.10.11 (sak 62/11). Revisjonen har på enkelte områder bygd videre på vurderingene som ble gjort i 2011, men i all hovedsak er kontrollspørsmål blitt vurdert på nytt i denne kontrollen.

3 Agder Kollektivtrafikk AS

3.1 Fakta om selskapet⁶

Navn:	Agder Kollektivtrafikk AS
Organisasjons nr.:	991 776 524
Organisasjonsform:	Aksjeselskap
Stiftet:	2007
Hovedkontor:	Kristiansand
Daglig leder:	Siv Elisabeth Wiken
Styret (2016):	Solveig Løhaugen (leder) Espen Ulvin (nestleder) Mathias Bernander (Vest-Agder fylkeskommune) Randi Øverland (Vest-Agder fylkeskommune) Grete Kvelland Skaara (Kristiansand kommune) Torunn Ostad (Aust-Agder fylkeskommune) Tellef Inge Mørland (Aust-Agder fylkeskommune) Ståle Sætre (ansattes medlem i styret)
Generalforsamling:	Ordfører i Kristiansand kommune, fylkesordfører i Vest-Agder og fylkesordfører i Aust-Agder fylkeskommune
Aksjekapital:	Kr. 160 000,-
Eiere:	Vest-Agder fylkeskommune (40 %), Aust-Agder fylkeskommune (40 %) og Kristiansand kommune (20 %),
Revisor:	Deloitte AS

Fylkeskommunene har ansvar for det lokale og regionale kollektivtilbudet i fylkene. Kollektivtransporten er en del av fylkeskommunenes samlede samferdselspolitikk. Fylkeskommunene har skilt ut ansvaret for driften av kollektivtransporten i et eget administrasjonsselskap - Agder Kollektivtrafikk AS (AKT).

Formålet med virksomheten

AKT skal tilby kollektivtransport. Selskapet skal primært ikke selv utføre rutetrafikk, men kjøpe tjenester fra eksterne tjenesteleverandører. Målet er å tilby innbyggerne et velfungerende og kostnadseffektivt kollektivtilbud, samt utføre lovpålagte skoleskyssoppgaver. Selskapet skal bidra til en miljøvennlig trafikktutvikling.

Første året med driftsansvar for kontrakter i Aust-Agder var 2015. Fra og med 2015 vil selskapet i nye anbud om kollektivtrafikken slå produksjonen i Vest- og Aust-Agder sammen.

⁶ Opplysninger i dette kapitlet, knyttet til selskapets organisasjon, økonomi, passasjertall osv er i all hovedsak hentet fra selskapets årsrapport for 2016 og årsrapport for 2015.

Styret

Selskapet ledes av et styre bestående av åtte styremedlemmer (jf årsrapporten 2016). I samsvar med aksjeloven og selskapets aksjonæravtale velges styret av generalforsamlingen for to år av gangen. Da AKT har flere enn 30 ansatte velges i tillegg ett styremedlem, i samsvar med aksjelovens § 6-4 (1), av og blant de ansatte. To kandidater til styret er utpekt av Vest-Agder fylkeskommune, to kandidater er utpekt av Aust-Agder fylkeskommune og en kandidat er utpekt av Kristiansand kommune. Generalforsamlingen velger styret.

Styret har tegnet styreansvarsforsikring. De politisk utpekte styremedlemmene er registrert i KS sitt styrevervregister. Generalforsamlingen fastsetter hvert år honorar for styremedlemmene for siste år.

Organisasjon

Ved utgangen av 2016 var det 30,5 årsverk fordelt på 34 medarbeidere i AKT. Ved selskapets hovedkontor i Kristiansand var det ca 25 årsverk innen administrasjon, ledelse og kundebehandling. Selskapet har avdelingskontor med 2,6 årsverk i Lyngdal, 2 årsverk i Flekkefjord og 1 årsverk i Arendal. Bemanningen er redusert med 0,3 årsverk sammenlignet med 2015.

AKT er IA-bedrift. Det totale sykefraværet (kortids- og langtidsfravær) var på 5,9 % i 2016 mot 2,3 % i 2015.

3.1.1 Økonomi

Selskapet hadde i 2016 driftsinntekter på 624,6 mill. kr. Dette er en økning på ca 26 mill. kr sammenlignet med 2015 da driftsinntektene var 598,1 mill. kr. Driftskostnadene var i 2016 på 597,2 mill. kr, en økning på 24,4 mill. kr sammenlignet med nivået i 2015. Dette gav et driftsresultat på 27,4 mill. kr i 2016 mot 25,3 mill. kr i 2015. Selskapets fikk et årsresultat i 2016 på 30,8 mill. kr mot 27,3 mill. kr i 2015. Resultatet i 2016 og i 2015 ble i sin helhet avsatt til annen egenkapital. Ved utgangen av 2016 var selskapets opptjente egenkapital⁷ på 91,3 mill. kr.

Belønningsmidler fra Staten til utvikling av kollektivtrafikken utgjorde 47,3 mill. kr i 2016. Belønningsavtalen mellom Kristiansand kommune og Staten varte til og med 2016. I årsrapporten for 2016 ble det uttrykt usikkerhet knyttet til hvilken finansiering kollektivtrafikken vil ha gjennom ny bymiljøavtale og ved eventuelt bortfall av dagens belønningsordning. Ny bymiljøavtale gjelder først fra 2018 og det er dermed knyttet usikkerhet til manglende finansieringsordninger av kollektivtilbudet også i 2017. Selskapet skrev i årsmeldingen at uten statlig finansiering i 2017 vil de mangle finansiering i størrelsesorden 45-55 mill. kr for å opprettholde dagens ruteproduksjon.⁸

AKT har i lengre tid hatt en merverdiavgiftssak gående med Skatt Sør. I mars 2015 mottok selskapet et varsel om etterberegning av mva. på 109 mill. kr. AKT sendte tilsvaret til varselet innen gjeldende frister. Innen utarbeidelsen av årsregnskapet for 2016 var det

⁷ Sum innskutt egenkapital på 24,9 mill. kr kommer i tillegg. Sum egenkapital er på 116,2 mill. kr.

⁸ AKT opplyser at de, etter at årsrapporten for 2016 var ferdig, fikk bevilget 55 mill. kr i Statlige belønningsmidler for 2017.

ikke truffet et endelig vedtak fra Skatt Sør sin side. AKT mottok i september 2017 merverdiavgiftskrav fra Skatt Sør på 104 mill. kr. Dette var forventet da Vestviken Kollektivtrafikk AS, et tilsvarende kollektivselskap i Vestfold og Buskerud, hadde mottatt tilsvarende merverdiavgiftskrav som AKT hadde fått varsel om. (Se omtale av merverdiavgiftssaken i punkt 3.1.4)

Selskapet opplyser at usikkerhet knyttet til belønningsmidler, og til det varslede merverdiavgiftskravet, har medført tilbakeholdenhet i forhold til å øke produksjonen eller å redusere takstene. Selskapet skrev i årsrapporten for 2016 at «inntil forholdene er avklart vil dette være til hinder for optimal utvikling av det totale kollektivtilbudet». De skriver også at «det er fortsatt viktig for AKT å ha en høy egenkapital slik at selskapet kan håndtere naturlige og uforutsette svingninger i rammebetingelsene uten at dette går ut-over passasjerene». AKT skrev videre at; «Overskuddet for 2016 avsettes derfor i sin helhet til annen egenkapital og vil kunne benyttes til økt produksjon i årene som kommer dersom finansieringen sikres og kravet fra Skatt Sør bortfaller i tråd med AKTs syn».

Inntekter

I 2016 hadde AKT samlede driftsinntekter på 624,6 mill. kr. Tabellen under viser hvor inntektene kom fra.

AKTs inntekter i 2016 og 2015 (alle beløp i 1000 kr)

Inntektskilder	2016	2015
Tilskudd og vederlag fra Vest-Agder fylkeskommune	189 600	185 100
Tilskudd og vederlag fra Aust-Agder fylkeskommune	104 900	100 400
Tilskudd fra Kristiansand kommune	4 300	4 300
Belønningsmidler fra Staten	47 300	43 000
Vederlag fra kommunene	78 200	72 700
Billettinntekter	192 100	185 100
Annen driftsinntekt	8 300	7 500
Sum inntekter	624 600	598 100

AKT fikk 189,6 mill. kr i rammetilskudd og vederlag fra Vest-Agder fylkeskommune, 104,9 mill. kr i tilskudd og vederlag fra Aust-Agder fylkeskommune,⁹ og i underkant av 4,3 mill. kr i tilskudd fra Kristiansand kommune. Selskapet mottok 47,3 mill. kr i belønningsmidler fra staten, og 78,2 mill. kr som vederlag fra kommunene for skoleskyss.¹⁰ Til sammen utgjorde dette tilskudd og vederlag på 424,3 mill. kr. I tillegg hadde AKT billettinntekter på 192,1 mill. kr og andre driftsinntekter på 8,3 mill. kr.

3.1.2 Passasjertall og kundetilfredshet

I 2016 ble det gjennomført totalt 12,9 mill. passasjerreiser i Vest-Agder fylke. Det utgjorde en økning på 0,4 mill. reiser fra året før. 78 % av passasjerreisene fant sted i Kristiansandsregionen. Av totalt antall passasjerreiser i Vest-Agder i 2016 var 3 mill. skolereiser.

⁹ Fylkeskommunenes betaling for skoleskyss tjenestene inngår i det årlige vederlag til AKT

¹⁰ Kommunene i Vest-Agder betalte 49 mill. kr og kommunene i Aust-Agder 24,5 mill. kr for skoleskyss i 2016.

I Aust-Agder fylke ble det foretatt 4,3 mill. passasjerreiser. Her utgjorde skolereiser i underkant av 2,1 mill. reiser - omlag halvparten av samlet antall passasjerreiser i 2016.

AKT gjennomførte fire kundetilfredshetsundersøkelser, to i Vest-Agder og to i Aust-Agder i 2016. Reisende blir bedt om deres vurdering på en skala fra 1 – 5 på blant annet i hvilken grad de er tilfreds med selve busstilbudet, tilgang til reiseinformasjon, om bussene holder rutetidene, bussenes tilstand og sjåførenes servicenivå. AKT er tilfreds med tilbakemeldingene. I Aust-Agder gis en score på rundt 4, det samme nivået som i 2015. Dette er en viss bedring fra tilsvarende undersøkelser i 2014. I Vest-Agder ligger nivået på mellom 3,9 i Kristiansandsområdet, 4,0 i Mandal-Lista og 4,3 (på målingen for november) i Flekkefjord-området. Tilbakemeldingene er stort sett uendret fra tilsvarende undersøkelse i 2015. Opplevelsen av om bussen holder rutetiden scorer lavest, mens vurdering av tilgang på reiseinformasjon scorer høyest i undersøkelsene i Vest-Agder.

3.1.3 Miljø

Det var 330 busser som kjørte på oppdrag for AKT i Agder i 2016. Dette var en økning på 30 busser fra året før. 140 av bussene var i Kristiansandsregionen, 90 langs kysten i Aust-Ager, 70 i Mandal/Lindesnes og 30 i Flekkefjord-området. Til sammen ble bussene kjørt ca 15,2 mill. km. I årsrapporten er det angitt årlige utslipp av klimagasser (CO₂) og lokal forurensing (partikler og nitrogenoksider). Stadig mer miljøvennlige busser, med nye mer effektive motorer og bedre rensing av utslipp, bidrar til betydelig reduksjon i utslippene.

Informasjon og kundesenter

Informasjon om kollektivtilbudet er en viktig del av AKTs oppgave. Markedsføringen i begge agderfylkene har hatt fokus på «Oppdag AKT» gjennom å bygge kjennskap til AKT som leverandør av informasjon om kollektivtilbudet.

AKT jobber mye med sanntidsinformasjon – informasjon om kollektivtilbudet til passasjerer før og under reisen. Det jobbes med appen «Akt Reiser» som gir sanntidsinformasjon på mobil for dem som laster ned appen. I distriktene har det vært fokus på at skoleskyss er åpent for alle – at det er en vesentlig del av rutetilbudet til alle. Kundesentrenes oppgaver har, med den teknologiske utviklingen, blitt vridd over fra salg til problemløsning knyttet til mobilbilletter, apper, nettbutikk osv.

3.1.4 Merverdiavgiftskrav fra Skatt Sør¹¹

AKT har hatt en sak gående mot Skatt Sør som omhandler selskapets håndtering av merverdiavgift. AKT har ut fra fortolkningsuttalelser fra Skattedirektoratet og Finansdepartementet fra 2004 og 2007 lagt til grunn at administrasjonsselskapet (AKT) ikke omsetter skoleskysstjenester til fylkeskommunen og kommunene. I forbindelse med bokettersyn i 2010 vedtok Skatt Sør å nekte fradrag for inngående merverdiavgift for

¹¹ Informasjonen i dette avsnittet er hentet fra Vest-Agder fylkeskommune sitt brev til Samferdselsdepartementet 10.06.15 der Vest-Agder fylkeskommune ber om en rask avklaring av den rettslige situasjonen. Fra Skatt Sørs varsel om etterberegning av utgående merverdiavgift (brev til advokatfirma Rune H Eriksen AS av 27.03.15) og tilsvarende fra Advokatforum til Skatt Sør, (brev av 11.09.15).

årene 2008 - 2010. I 2013 mottok AKT et krav fra Skatt Sør om innbetaling av 25,7 mill. kr med tillegg av renter og tilleggsavgifter. AKT påklaget kravet og i forbindelse med klagen ble kravet om tilleggsavgift frafalt. Grunnlaget for at Skatt Sør frafalt kravet var utfallet i tilsvarende sak hvor Vestviken Kollektivtrafikk AS tok ut søksmål mot staten. Borgarting lagmannsrett kom frem til at selskapet drev avgiftspliktig omsetning og at de således hadde full fradragsrett etter de alminnelige reglene i merverdiavgiftsloven.

I brev av 27.03.15 til Advokatfirma Rune H Eriksen AS, som representerer AKT, varslet Skatt Sør om etterberegning av utgående merverdiavgift for perioden 2008 – 2014. Skatt Sør la dommen i Borgarting lagmannsrett til grunn. De viste til at når unntaksbestemmelsene (fortolkningene fra 2004 og 2007) ikke kom til anvendelse får AKT likevel full fradragsrett for inngående merverdiavgift (noe de i det første vedtaket ble nektet). Årsaken til at de nå fikk full fradragsrett var at all omsetning ble å betrakte som avgiftspliktig, dette innebære full fradragsrett for inngående merverdiavgift i henhold til symmetriprinsippet.¹² Skatt Sør varslet om samlet etterberegning av merverdiavgift for årene 2008 – 2014 på totalt 108,9 mill. kr.

AKT har via sin advokat (Advokatfirma Rune H Eriksen AS) gitt tilsvarende (11.09.15) til den varslede etterberegningen. Advokaten mente at Skatt Sør blant annet hadde etterberegnet merverdiavgift på overføringer til AKT, som advokaten påpeker «representerer tradisjonell subsidiering», som det ikke skal beregnes merverdiavgift på.

Skatt Sør kom (19.09.17) med et endelig vedtak i saken. AKT blir her etterberegnet for 104 mill. kr i merverdiavgift.¹³ Forståelsen av foreldelsesreglene for kompensasjonskrav ville ha stor betydning for fylkeskommunen og kommunene (betalerne) ved etterfakturering fra AKT. Dette pga fylkeskommunens og kommunenes mulighet til å kreve kompensasjon for den merverdiavgift som blir etterfakturert. Advokat Eriksen mener (i brev av 30.11.15 til AKT) at Skattedirektoratets tolkning (i brev av 15.10.15 til skattekontorene) må forstås slik at det vil være kompensasjonsrett for hele merverdiavgiftsbeløpet som blir etterberegnet. Det betyr at AKT, i samforståelse med Vest-Agder fylkeskommune, vil etterfakturere betalerne, Vest-Agder fylkeskommune og kommunene, som igjen vil få dette kompensert fra Staten. En slik utfakturering er allerede gjort i de andre sakene som gjelder samme type problemstilling, der har fylkeskommuner og kommuner fått kompensert den etterfakturerte merverdiavgift.

¹² Symmetriprinsippet i merverdiavgiftssammenheng tilsier at om omsetning er avgiftspliktig følger retten til å fradragsføre inngående merverdiavgift.

¹³ Av samlet beløp på 104 mill. kr utgjør renter, som ikke kan viderefaktureres, 10 mill. kr.

3.2 Opprettelsen av selskapet

Agder Kollektivtrafikk AS ble vedtatt opprettet i 2007¹⁴ og selskapet var operativt fra 1. januar 2008.

Bystyret og fylkestinget i Vest-Agder fylkeskommune gjorde i stor grad likelydende vedtak. I bystyrets vedtakspunkt 1 het det: *«Bystyret mener fortsatt samarbeid om utvikling av kollektivtrafikken er viktig for å kunne tilby et bedre kollektivt transporttilbud til trafikanten og for å bidra til å løse miljøutfordringene framover innen transportsektoren.»*

I saksfremlegget¹⁵ ble det lagt vekt på at ATP- samarbeidet (Areal- og transportplan-samarbeidet) mellom Vest-Agder fylkeskommune, som hovedtilskuddsyter, og Kristiansand kommune, som tilrettelegger og planmyndighet, hadde vært vellykket. Samarbeidet var viktig i arbeidet med å få til redusert klimautslipp fra transportsektoren. Tilrettelegging av nødvendig infrastruktur, som kommunen har ansvaret for, og drift av kollektivtransport som fylkeskommunen har ansvaret for, burde ses i sammenheng for å kunne tilby god og kostnadseffektiv kollektivtransport.

Med bakgrunnen i et ønske om å sikre et best mulig kollektivtilbud i Kristiansand/ Kristiansandsregionen gikk Kristiansand kommune inn i selskapet til tross for at kollektivtransport primært er fylkeskommunens ansvar. Kommunen forpliktet seg til å gi et årlig bidrag til AKT på minimum 3 mill. 2007 kr.

AKT var en videreføring av Vest-Agder Kollektivtrafikk, som var fylkeskommunens administrasjonsledd for kjøp av transport fra private transportører. Sterk økning i biltrafikken, og behovet for å se kollektivtransporten som en del av storbyens miljøpolitikk, var forhold som etter arbeidsgruppens vurdering krevde endringer. AKT ble etablert fordi Vest-Agder fylkeskommune og Kristiansand kommune ønsket et formalisert samarbeid om driften av kollektivtrafikken.

I saksfremlegget er begrunnelsen for å foreslå å organisere selskapet som et aksjeselskap at *«det gir muligheter for å foreta de endringer i eierstruktur som fremtida vil kreve uten å «nullstille» organisasjonen hver gang det må gjøres endringer»*. Det står videre at det legges opp til at selskapet kan få flere kommuner som eiere og at Aust-Agder fylkeskommune kan komme inn. Vedtektene og aksjonæravtalen tok høyde for det.

Bystyret og fylkestinget godkjente opprettelsen av selskapet AKT med vedtekter datert 23.04.07 og bevilgning for tegning av fylkeskommunens (66 % av aksjene) og kommunens (34 % av aksjene). Aksjonæravtalen datert 23.04.07 ble godkjent og de to styrene (bystyret og fylkestinget) vedtok at fylkesordfører og ordføreren i Kristiansand, eller de disse utpeker, møter på selskapets generalforsamling.

¹⁴ Fylkestinget (FT) i Vest-Agder fylkeskommune fattet sitt vedtak om opprettelsen i sak 26/07 (18.06.07) og Bystyret i Kristiansand kommune fattet sitt vedtak i sak 90/07 (13.06.07)

¹⁵ Felles saksfremlegg for FT og bystyre var utarbeidet av en arbeidsgruppe bestående av to representanter for Vest-Agder fylkeskommune og to fra Kristiansand kommune

3.3 Aust-Agder fylkeskommune inn på eiersiden

Fylkestinget i Aust-Agder fylkeskommune vedtok i desember 2011 å starte en prosess med sikte på at Aust-Agder fylkeskommune skulle bli medeier i AKT. Det ble etablert et felles prosjekt, der Vest-Agder fylkeskommune, Kristiansand kommune og Aust-Agder fylkeskommune og AKT deltok, som resulterte i utkast til reviderte vedtekter og ny aksjonæravtale.

Vest-Agder fylkeskommune, Kristiansand kommune og styret i AKT stilte seg positive til at Aust-Agder fylkeskommune kom inn på eiersiden. For å sikre ryddighet ble det fra AKT sin side, med støtte fra Vest-Agder fylkeskommune og Kristiansand kommune uttrykt klart ønske om at Aust-Agder fylkeskommune måtte delegere takstmyndigheten til AKT.¹⁶

Begrunnelsen for å ta inn Aust-Agder fylkeskommune som ny medeier var ønsket om en styrket samordning av kollektivtrafikken - en bedre samordning av transportressursene over fylkesgrensen.

Fylkestinget i Vest-Agder fylkeskommune fattet 18.12.12 følgende vedtak i saken:

1. *"Fylkestinget gir fylkesordfører fullmakt til å gjennomføre emisjonen og ivareta Vest-Agders interesser i generalforsamlingen.*
2. *Fylkestinget tilrår at vedlagt aksjonæravtale og vedtekter godkjennes med følgende tilføyelse a. Fylkesrådmannen har observatørstatus i styret¹⁷*
3. *Fylkestinget mener at harmoniseringen av takstene mellom fylkene er en viktig målsetting. Overordnet takstmyndighet ligger i fylkestingets bevilgning i AKT AS. Utforming av takstene ligger i AKT AS."*

Ved Aust-Agder fylkeskommunes inntreden på eiersiden ble det inngått en emisjonsavtale mellom de nye eierne der aksjekapitalutvidelsen ble gjennomført som en rettet emisjon (dvs. kun Aust-Agder fylkeskommune fikk tilbud om å delta i aksjeutvidelsen). Aust-Agder fylkeskommune gikk inn som medeier med en eierandel på 40 % av aksjene i AKT. Kristiansand kommunes andel av aksjene ble dermed redusert fra 34 til 20 % og Vest-Agder fylkeskommunes andel fra 66 til 40 %. Aksjefordelingen mellom eierne i Vest-Agder (med 60 %) og eierne i Aust-Agder (med 40 %) gjenspeiler innbyggerfordelingen i de to fylkene. Vederlaget Aust-Agder fylkeskommune måtte betale for de nye aksjene ble fastsatt med bakgrunn i AKTs bokførte egenkapital pr 31.12.12. Tegningskursen ble satt til ca 29 500 kr pr aksje, til sammen ca 19 mill. kr i vederlag for de 660 aksjene Aust-Agder fylkeskommune skulle eie. Egenkapitalen som Aust-Agder fylkeskommune gikk inn med skulle brukes som buffer for driften av kollektivtrafikken i Aust-Agder.

Etter at forslag til vedtekter og aksjonæravtale ble vedtatt i de to fylkeskommunene og i Kristiansand kommune var den videre prosessen (etter aksjeloven) at styret i AKT tok stilling til emisjonsforslaget. Styret valgte å fremme forslag til emisjon og tilhørende vedtektsendringer som ble forelagt generalforsamlingen i AKT.¹⁸

¹⁶ Jf saksfremlegget til bystyrets behandling (13.02.13) av forslaget om at Aust-Agder fylkeskommune skulle inn som medeier i AKT.

¹⁷ Revisjonen kan ikke se at denne retten er registrert i Foretaksregisteret.

¹⁸ Jf opplysninger i Foretaksregisteret fra 01.07.13

3.4 Rammer for virksomheten

AKT er organisert som et aksjeselskap, noe som gjør at eierstyring og selskapsledelse må skje i samsvar med rammene gitt i aksjeloven. Nærmere omtale av aksjelovens bestemmer for eierstyring og selskapsledelse kommer i kapittel 4 og 5. Som et heleid administrativt kommunalt/ fylkeskommunalt kollektivselskap skal virksomhet også skje i samsvar med andre lover og regler. Under følger omtale av noen av de lover og regler selskapet må følge.

3.4.1 Lov om offentlige anskaffelser

Regelverket for offentlige anskaffelser kommer til anvendelse der stat, kommune og offentligrettslige organer foretar kjøp av varer og tjenester.

AKT er et eget rettssubjekt og er dermed ikke en del av den kommunale/ fylkeskommunale myndighet. Spørsmålet blir dermed om selskapet kan anses som et offentligrettslig organ. I henhold til forskrift om offentlige anskaffelser § 1-2 annet ledd er et offentligrettslig organ en sammenslutning som;

- a) *er opprettet for å tjene allmennhetens behov og ikke er av industriell eller forretningsmessig karakter*
- b) *er et selvstendig rettssubjekt og*
- c) *har tilknytning til det offentlige ved at*
 - 1. *organet hovedsakelig er finansiert av offentlige myndigheter eller andre offentligrettslige organer,*
 - 2. *organets forvaltning er underlagt slike myndigheters eller organers ledelsesmessige kontroll eller*
 - 3. *organet har et administrasjons-, ledelses- eller kontrollorgan der over halvparten av medlemmene er oppnevnt av slike myndigheter eller organer.*

I henhold til vedtektene som sier at AKT ikke har erverv som formål er revisjonens vurdering at selskapet oppfyller vilkårene gitt i punkt a), b) og c); Selskapet skal tjene allmenhetens behov, det er et selvstendig rettssubjekt og det har tilknytning til det offentlige i samsvar med 1. - 3. punkt over. I forhold til 1. punkt mener revisjonen at dette vilkåret er oppfylt når overføringer, vederlag og støtte fra offentlige myndigheter utgjør omlag 2/3-deler av selskapets inntekter.

Etter dette legger revisjonen til grunn at AKT er å anse som et offentligrettslig organ som må følge reglene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Vest-Agder fylkeskommune skriver også i sitt tildelingsbrev at AKT betraktes som et offentligrettslig organ i innkjøpssammenheng.

3.4.2 Forvaltningsloven

Forvaltningsloven gir regler knyttet til utferdigelsen av enkeltvedtak; herunder regler om utrednings – og informasjonsplikt, forhåndsvarsling og klagerett. Loven gir også regler om habilitet.

I forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a finner vi definisjon av «vedtak» og «enkeltvedtak»: *Vedtak: avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter);*

Enkeltvedtak: et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer.

Lovens virkeområde er definert i § 1, hvor det fremkommer at loven gjelder for «den virksomhet som drives av forvaltningsorganer». I henhold til lovens forarbeid (Ot.prp. nr. 53 1997-98) gjelder i utgangspunktet ikke loven for virksomhet som er skilt ut som et eget rettssubjekt. Det kan likevel bli spørsmål om loven gjelder dersom virksomheten som er skilt ut har en særlig offentlig tilknytning. Det må for hvert enkelt selskap foretas en konkret vurdering hvor det legges vekt på virksomhetens art, hvorvidt selskapet er redskap for offentlig politikk, om virksomheten driver i konkurranse med andre o.l.».

På fylkeskommunenes nettsider ligger det informasjon om at fylkeskommunene etter opplæringsloven har ansvar for skoleskyss for elever i grunnskolen og videregående opplæring. Det er også informert om at AKT er ansvarlig for det praktiske driftsansvaret for skoleskyssen til grunn- og videregående skole. Det er AKT som behandler og innvilger søknader om skoleskyss, inkludert spesialskyss. I budsjett og ytelsesavtalen for 2016 mellom Vest-Agder fylkeskommune og AKT heter det i punkt 7.2 at: «Enkeltvedtak vedr. skoleskyss etter forvaltningsloven fattes av AKT.» AKT er således delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak om tildeling av skoleskyss etter opplæringsloven. Enkeltvedtakene skal være i samsvar med de krav til vedtak som gjelder i forvaltningsloven.

3.4.3 Offentlighetsloven

I offentlighetsloven § 2 er det angitt hvem loven gjelder for. Her står det:

Lova gjeld for

- a) staten, fylkeskommunane og kommunane,*
- b) andre rettssubjekt i saker der dei gjer enkeltvedtak eller utferdar forskrift,*
- c) sjølvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har ein eigardel som gir meir enn halvparten av røystene i det øvste organet i rettssubjektet, og*
- d) sjølvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har rett til å velje meir enn halvparten av medlemmene med røysterett i det øvste organet i rettssubjektet.*

Bokstavane c og d gjeld ikkje rettssubjekt som hovudsakleg driv næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private.

AKT behandler og innvilger søknader om skoleskyss, jf omtalen i punkt 3.4.2 foran. For AKT har fylkeskommunene og kommunen både eierandel som gir mer enn halvparten av stemmene i generalforsamlingen, samtidig som de kan velge mer enn halvparten av stemmene i generalforsamlingen. Etter punkt b), c) og d) gjelder således offentlighetsloven for AKT.

På selskapets nettsider er det også informasjon om at «Agder Kollektivtrafikk AS er omfattet av offentlighetsloven og fører offentlig journal etter reglene i arkivlovforskriften. Alle kan be om innsyn i AKTs saksdokumenter som utleveres på forespørsel».

3.4.4 Skatte- og avgiftsforhold

Hovedregelen er at aksjeselskap har plikt til å betale skatt, jf. skatteloven § 2-2. Dersom selskapet ikke har erverv som formål, kan unntaksbestemmelsene i skattelovens § 2-32 komme til anvendelse. AKT har ikke erverv som formål¹⁹ og er dermed unntatt skatteplikt etter § 2-32.

Merverdiavgift

Revisjonen har i punkt 3.1.4 foran kort omtalt saken Skatt Sør hadde mot AKT om etterberegning av merverdiavgift. AKT har viderefakturert denne merverdiavgiften (eksklusive renteutgifter som utgjør 10 mill. kr av samlet merverdiavgifts krav på 104 mill. kr) til Vest-Agder fylkeskommune og kommunene som har kjøpt tjenester av AKT. Uttalelser fra Skattedirektorat som gir fortolkninger/ veiledning til merverdi-kompensasjonsregelverket²⁰ for kommuner og fylkeskommuner tilsier at Vest-Agder fylkeskommune og kommunene vil få kompensert denne merverdiavgiften. AKT har allerede innrettet seg iht. det nye regimet og fakturerer med mva, som i sin tur blir kompensert. Betaling av utgående merverdiavgift, med utgangspunkt i at AKT driver avgiftspliktig omsetning, gir dermed ikke noen økonomiske konsekvenser for selskapet, eierne eller kommunene som kjøper skystjenester fra selskapet.

¹⁹ Jf. § 3 i vedtektene og aksjonæravtalen punkt 2.4

²⁰ Jf. skriv av 15.10.15 (ref. 2015/997744) fra Skattedirektøren til skattekontorene

4 Eierstyring

Selskapsorganisering innebærer at kommunen gir slipp på den tradisjonelle formen for forvaltningsstyring. Styring av virksomheter som er organisert som selskaper må skje i henhold til de rammer som følger av blant annet selskapslovgivningen. Selskapsdannelse endrer dermed mulighetene for direkte politisk styring og kontroll. For å kompensere for redusert direkte styring er et viktig verktøy å etablere mål og forventninger til selskapene og prinsipper for eierstyring gjennom generell og selskapsspesifikke eierstrategier. For å sikre en best mulig forvaltning av verdiene anbefales det at kommunene har en klar strategi for oppfølging av eierskapet. Eier bør avklare sine forventninger og kommunisere tydelige mål for de enkelte virksomheter. Avklarte forventninger og tydelige mål for eierskapet vil gi grunnlag for klare rammer for styrenes strategiske oppfølging av virksomheten. Tydelig definerte mål gir også grunnlag for presis rapportering fra virksomheten til eier.

Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner har²¹ uttalt at når kommunene velger å organisere deler av virksomheten i selskaper, krever det økt bevissthet fra de folkevalgte i kommunen om behovet for å ha en overgripende eierskapspolitikk og eierstrategi. Det forutsetter at kommunene forankrer eierskapspolitikken i brede politiske prosesser, og at de har en god støttefunksjon i kommunens administrasjon.

Eiernes strategi angir overordnede prioriteringer og mål for eieroppfølgingen av selskapene. Fokuset er på hvordan eier skal opptre for å sikre at virksomheten forvaltes på en best mulig måte.

Under vil vi gjøre rede for lovkrav og anbefalinger for eierstyring, og kommunens og fylkeskommunens eierpolitikk som danner rammer for eierstyringen av AKT.

4.1 Rammer for eierstyringen i lov og forskrift og anbefalinger fra KS

4.1.1 Aksjeloven

Generalforsamlingen er selskapets øverste myndighet, jf. aksjelovens § 5-1. Eierne kan ikke gi pålegg til selskapet 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. aksjelovens § 6-3. Eierne utøver sitt eierskap gjennom vedtak i generalforsamlingen. Fylkestingene i begge Agderfylkene og bystyret i Kristiansand har vedtatt å gi ordførerne fullmakt til å ivareta de respektive eiernes interesser i generalforsamlingen. Dette er i samsvar med den delegasjon av myndighet som de tre eierne har i sine eierskapsmeldinger.

²¹ I pressemelding (16.03.15) til NIBRs rapporten "Kommunale selskaper og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap".

Etter aksjelovens § 6-12 har styret 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, (jf. aksjel. § 6-14).

4.1.2 Anbefalinger om eierstyring

KS (Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon) har utarbeidet «Anbefalinger om eierstyring selskapsledelse og kontroll». Siste oppdatering av KS sine anbefalinger er fra 2015. Anbefalinger bygger i stor grad på NUES²² sine anbefalinger til eierstyring og selskapsledelse, men KS sine anbefalinger er tilpasset kommunalt og fylkeskommunalt eierskap og ikke spesielt børsnoterte selskaper.

Formålet med anbefalingen er at selskaper skal ha eierstyring og selskapsledelse som klargjør rolledeling mellom aksjeeiere, styret og daglig ledelse utover det som følger av lovgivningen. God eierstyring og selskapsledelse vil styrke tilliten til selskapene og bidra til størst mulig verdiskaping over tid.

Noen av de viktigste områdene KS gir anbefalinger til er følgende:

- Opplæring av de folkevalgte – i selskapsformer og styringsmuligheter
- Utarbeidelse av eiermelding
- Utarbeidelse og revidering av selskapsstrategi, selskapsavtaler og vedtekter
- Eiermøter
- Eierorganets sammensetning og funksjon
- Sammensetning av styret
- Styreinstruks og instruks for daglig leder
- Etiske retningslinjer
- Tilsyn og kontroll - eierskapskontroll, selskapskontroll

KS poengterer at kommunene bør ha en åpen og klart uttrykt strategi for eierskapet i de ulike selskapene. Kommunene bør utarbeide eierskapsmelding hvor eierprinsippene fremgår. Selskapets virksomhet bør tydelig fremgå av vedtektene og; «En grunnleggende forutsetning for en strategisk drift av selskapene er en klar og presis eierstrategi for selskapene hvor eiers forventninger til selskapet formuleres. Dette vil også være en forutsetning for selskapskontroll. Det er anbefalt at eier klargjør sine forventninger til styret og selskapet gjennom eierstrategien».

Det påpekes også at formålet i selskapsavtale/vedtekter bør vurderes med jevne mellomrom, for å se om det er behov for endringer.

²² Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES) består av: Den norske Revisorforening, Eierforum, Finans Norge, Oslo Børs, NHO, Aksjonærforeningen i Norge, Norske Finansanalytikerforening, Pensjonsskasseforeningen, Verdipapirfondenes forening

4.2 Eierskapspolitikk – eierskapsmeldinger

Vest-Agder fylkeskommune, Aust-Agder fylkeskommune og Kristiansand kommune har utarbeidet eierskapsmeldinger der de overordnede prinsippene for kommunenes eierstyring og retningslinjer for fullmaktsrepresentasjon er angitt. Eierskapsmeldingen for Kristiansand, som har vært gjeldende frem til revidert melding ble vedtatt i bystyret i mai 2017, ble vedtatt av bystyret i 2008. Eierskapsmeldingen for Vest-Agder fylkeskommune ble behandlet i fylkestinget i 2010. Aust-Agder fylkeskommunes siste versjon av eierskapsmelding ble vedtatt i fylkestinget i 2015. Aust-Agder fylkeskommune har skilt ut fylkeskommunens eierstrategi i egen sak som ble vedtatt i fylkestinget i februar 2017.²³

Hensikten med eierskapsmeldingene er blant annet å «sikre rutiner for systematisk politisk og administrativ oppfølging av foretak og selskap, slik at kommunen blir en aktiv og langsiktig eier, samt å sikre at selskapene driver i tråd med vedtektene og politiske og administrative føringer» (jf. Vest-Agder fylkeskommunens eiermelding)

Eierskapsmeldingene inneholder oversikt over selskapene kommunen og fylkeskommunen eier helt eller delvis. Meldingene inneholder omtale av rutiner kommunen og fylkeskommunen har for å sikre god rapportering fra selskapene og en god overordnet styring av selskapene. Meldingen inneholder videre hvilke rutiner kommunen har for valg av representanter til selskapene.

Det redegjøres også for ulike motivasjoner for eierskap, der selskapene deles inn i politisk (samfunnsansvarlig) motivert eierskap vs. finansielt motivert eierskap. AKT er, i samsvar med formålet i vedtektene, hvor det heter at selskapet ikke er opprettet med sikte på å gi økonomisk overskudd, et selskap med politisk motivert eierskap.

Innholdsmessig er de tre eiernes eierskapsmeldinger forholdsvis like.²⁴ Under har vi derfor valgt å trekke frem krav og forventninger til eier og til selskapene som vi finner i Vest-Agder fylkeskommunes eierskapsmelding. Det er i stor grad de samme krav og forventninger en finner også i de to andre eiernes eierskapsmeldinger. Alle de tre eierens strategi for eierskap bygger på KS sine «Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll».

4.2.1 Vest-Agder fylkeskommune – overordnet eierstrategi

De overordnede prinsippene for eierstyring inneholder bl.a. følgende hovedpunkter:

Krav rettet mot fylkeskommunen som eier:

- Det skal være åpenhet knyttet til fylkeskommunens eierskap:

²³ Også Kristiansand kommune har skilt omtalen av kommunens eierinteresser i eget dokument mens den siste eierskapsmelding som ble vedtatt i bystyret 31.05.17 (sak 49/17) har fokus på kommunens eierstrategi.

²⁴ Dette gjelder særlig i forhold til eierskapsmeldingen til Kristiansand kommune som har vært gjeldende frem til revidert melding ble vedtatt våren 2017.

- Meroffentlighet bør være et prinsipp for virksomheter som ikke er i et konkurransemarked.
- Før fylkeskommunen oppretter en virksomhet bør den ha vurdert hva den ønsker å oppnå ved å opprette virksomheten fremfor en mer tradisjonell etatsorganisering.
- Fylkeskommunen skal bidra til at det utvikles forutsigbare og kontrollerbare mål for virksomheten. Styret er ansvarlig for å realisere disse målene:
 - Eierskapet skal være forutsigbart og langsiktig.
 - Gjennom krav til resultat og rapportering (budsjett- og ytelsesavtaler) gir eieren tydelige signaler om hva som forventes av virksomheten. Eier kan sette resultatkrav i forhold til avkastning på den kapitalen virksomheten forvalter, kundetilfredshet, HMS forhold, likestilling og lignende.
- Styresammensetningen skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold ut fra virksomhetens egenart. Styresammensetningen må sees i forhold til virksomhetens formål og behov og styrets totale sammensetning.
- Det skal utarbeides og vedlikeholdes eierskapsmelding om fylkeskommunenes samlede eierskap.

Krav rettet mot virksomheten

- Samfunnsansvar:
 - Virksomhetene bør rapportere etter bærekraftige prinsipper, det vil si en integrert økonomisk, miljømessig og sosial rapportering.
 - Virksomhetene skal ha etikk, miljø og likestilling som en del av strategiplanen.
- Likebehandling av aksjonærer:
 - Det skal legges til rette for god dialog på generalforsamlingen mellom eiere, styret og ledelsen.
- Strategi:
 - Styret utarbeider virksomhetens strategiplan med visjoner, mål og handlingsplan.
 - Styret utarbeider plan for eget arbeid og egen kompetanseutvikling, samt evaluere sin virksomhet.
 - Styret skal sørge for at det er gode rutiner for internkontroll.
 - Styret skal påse at virksomheten har gode rutiner for utnyttelse og utvikling av ansattes kompetanse og ferdigheter.
- Styreinstruks
 - Styret skal utforme styreinstruks som beskriver styrets mandat, styremøtenes forretningsorden, saker som skal styrebehandles, saksbehandlingsregler (lovgrunnlag), og informasjon utenom styremøter.

Det redegjøres for behovet for aktivt eierskap. Dette er særlig viktig overfor virksomheter som ikke har et profittmaksimerende formål men der eierskapet har et strategisk fokus i fylkeskommunens samfunnsutvikling. I dette perspektivet er det i fylkeskommunens og mottakernes interesse at fylkeskommunen utøver aktiv eierstyring.

Fastsetting og endring av vedtekter, utnevning av styre og styreleder, fastsetting av økonomiske og andre rammebetingelser som gir forutsigbarhet, samt aktiv og ryddig oppfølging av resultater er omtalt som eiernes viktigste virkemidler i en aktiv eier - oppfølging.

Det står at fylkesutvalget (i Vest-Agder fylkeskommune) bør etablere en ordning med kontaktmøter med de viktigste fylkeskommunale foretakene, heleide aksjeselskaper og deleide aksjeselskaper.²⁵ På disse møtene bør virksomhetenes styre og ledelse møte. Kontaktmøtene skal gi fylkesutvalget som utvalg for eierstrategier mulighet til å ta opp forhold det mener virksomhetene bør vurdere for sin virksomhet og utvikling. Virksomhetene kan informere om ulike sider ved sin virksomhet.

4.2.2 Aust-Agder fylkeskommunes overordnede eierstrategi

I februar 2017 ble forslag til Aust-Agder fylkeskommunes eierstrategi behandlet i fylkestinget. Fylkesrådmannen la der frem forslag til prinsipp, som skal ligge til grunn for eierstyringen.

Strategien omhandler forhold som bør vurderes ved valg av selskapsform. Det er eiers ansvar å sikre en selskapsform som er tilpasset selskapets formål, eierstyringsbehov, markedsforhold og konkurranseregelverket. Det vises til anbefalinger fra KS hvor det fremgår at en i valg av selskapsform blant annet bør legge vekt på behovet for – og muligheten for politisk styring og kontroll, økonomiske forhold, ansvar risiko, forholdet til lover og regelverk, fleksibilitet i forhold til flere eiere og delegering av myndighet.

Styremedlemmers oppgaver og funksjon er drøftet. Det påpekes at de enkelte styremedlemmer representerer ikke fylkeskommunen eller de politiske partier, men skal ivareta selskapets interesser. Videre er forutsetninger for god eierstyring og prinsippene som bør ligge til grunn omtalt. Disse er i stor grad de samme som i Vest-Agder fylkeskommunes eierskapsmelding og i Kristiansand kommunes eierstrategi.

4.2.3 Kristiansand kommunes overordnede eierstrategi

Kristiansand kommunes prinsipp for eierskap omtalt i kommunens eierskapsmelding som har vært gjeldende frem til 31. mai 2017 var i stor grad likelydende med de som gjelder for Vest-Agder fylkeskommune omtalt i punkt 4.2.1 foran.

Også den ny reviderte Eiermeldingen som ble vedtatt i bystyret 31.05.17 «bygger i all hovedsak på de prinsippene bystyret vedtok i 2008, anbefalinger fra KS og Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse(NUES)» (jf. saksfremlegget til bystyret 31.05.17). Eierstyringsprinsippene er i all hovedsak de samme, men strategien og tiltakene for å nå målene er oppdatert på grunnlag av nye rammebetingelser, oppdaterte anbefalinger og kommunens erfaring med eieroppfølging siden forrige Eiermelding ble vedtatt. I den nye meldingen er det økt fokus på blant annet styresammensetning og valg av styremedlemmer og oppfølging av de enkelte selskapene kommunen eier helt eller delvis. Revisjonen kommer tilbake til noen av de konkrete forslagene i den nye Eiermeldingen under punkt 4.5 «Revisjonens vurdering av eierstyringen» av AKT.

²⁵ I Kristiansand kommune har kommunalutvalget tilsvarende rolle. I Eiermeldingen er det anbefalt at utvalget, i tillegg til å være generalforsamling for heleide aksjeselskaper, har Eiermøter med deleide selskaper.

4.3 Styringsdokumenter- mål og strategi for eierskapet i AKT

Når eier har vedtatt å organisere virksomheten i et aksjeselskap må de i samsvar med aksjeloven utforme stiftelsesdokument, vedtekter for virksomheten og de kan inngå en aksjonæravtale. I aksjelovens § 2-2 er minstekrav til vedtektene angitt. I tillegg til vedtekter, hvor eierne som et minstekrav skal angi selskapets virksomhet (formål), så anbefaler KS at eierne i tillegg til en overordnet eierskapsmelding utarbeider egen strategi for eierskapet i den enkelte virksomhet som er skilt ut som eget selskap.

4.3.1 Vedtekter og aksjonæravtale

Vedtektene som gjelder i dag ble vedtatt på ordinær generalforsamling 15. juni 2015.

Formålet og målsettingen for virksomheten er beskrevet i vedtektenes § 3:

Selskapets formål er å tilby kollektiv persontransport, gi informasjon til befolkningen om tilbudet og yte tjenester relatert til dette. Selskapet skal primært ikke selv utføre rute-trafikk, men kjøpe slike tjenester fra eksterne tjenesteleverandører. Selskapet står fritt til å organisere deler av sin virksomhet i egne resultatenheter/selskaper.

Målsettingen for selskapet er å tilby innbyggerne et velfungerende og kostnadseffektivt kollektivtilbud, samt utføre lovpålagte skyssoppgaver på en formålstjenlig måte. Selskapet skal bidra til en miljøvennlig trafikkutvikling.

Når selskapet inngår nye kontrakter om levering av kollektivtransporttjenester eller eksisterende kontrakter skal fornyes, skal dette som hovedregel skje gjennom konkurranse-utsetting.

Selskapet har ikke erverv som formål og er opprettet med sikte på effektivisering og samordning av kollektivtilbudet i Agder-fylkene. Selskapet er ikke opprettet med sikte på å gi økonomiske overskudd til eierne og det skal ikke utbetales utbytte til eierne.

Formålet og målsettingen for virksomheten er i all hovedsak uendret i forhold til det som lå i opprinnelig vedtekter fra 2009. (vedtatt av Vest-Agder fylkeskommune og Kristiansand kommune). Det nye er at avsnittet om at inngåelse av nye kontrakter som hovedregel skal skje gjennom konkurranseutsetting, er kommet inn.

Utover angivelse av virksomhetens formål og målsetting inneholder vedtektene blant annet foretakets navn, forretningskontor, aksjekapital og informasjon om ledelse og generalforsamling. Selskapets styre skal bestå av 5-9 medlemmer som velges av generalforsamlingen. Styret ansetter daglig leder.

Ordinær generalforsamling avholdes hvert år. Generalforsamlingen skal godkjenne års-regnskap og årsberetning, velge styre og behandle andre saker som etter loven, vedtektene eller aksjonæravtalen hører under generalforsamlingen.

Aksjonæravtalen

Etter at Aust-Agder fylkeskommune kom inn på eiersiden inngikk aksjonærene (partene) en aksjonæravtale. «Aksjonæravtalen skal regulere aksjonærenes rettigheter og for-

pliktelser i egenskap av aksjonærer i selskapet» jf. punkt 1.3 i avtalen. Aksjonæravtalen gir også utfyllende bestemmelser og føringer for virksomheten i forhold til det som følger av vedtektene.

I avtalen er det angitt at saker av særlig viktighet, beslutning om å ta inn nye aksjonærer i selskapet, og beslutning om å endre vedtektene krever enstemmighet i selskapets generalforsamling.

I avtalens punkt 5 står det at; «alle avtaler, foruten avtaler om offentlige tilskudd mv, mellom Selskapet og Aksjonærene, deres nærstående og tilknyttede selskaper, skal inngås på markedsmessige betingelser og priser og være basert på prinsippet om arm-lengdes avstand. Hver av Partene har rett til innsyn i prisfastsettelsen».

Aksjonæravtalens punkt 6 «Kapitalforhold – økonomiske tilskudd» angir at aksjekapitalen er 166 000 kr. Selskapet skal ha forsvarlig egenkapital i samsvar med aksjelovens bestemmelser og selskapet er ikke opprettet med sikte på å oppnå økonomisk overskudd. «Selskapets styre og administrasjon skal sørge for en mest mulig effektiv forvaltning av de midler Selskapet disponerer innenfor selskapets formål» (jf. punkt 6.3). Det er også angitt at Selskapets virksomhet finansieres i form av (i) tildeling fra aksjonærene for det enkelte budsjettår, (ii) kommunal delfinansiering for grunnskole-skyss, (iii) billettinntekter, (iv) statlige belønningsmidler og (v) annet (finansinntekter mv).

Produksjonen skal til enhver tid tilpasses rammer som er gitt innenfor de geografiske områder.

Det er også angitt at ved eventuelle uoverensstemmelser mellom aksjonæravtalen og vedtektene så har aksjonæravtalen forrang fremfor vedtektene.

Ledelse

I aksjonæravtalens punkt 3 står det at styret består av 5–9 medlemmer. Av disse utpeker Vest-Agder fylkeskommune og Aust-Agder fylkeskommune to medlemmer hver og Kristiansand kommune ett medlem til styret. Det står videre at ansatte får møte i styret med en representant som har observatørstatus, men dersom selskapet omfattes av representasjonsforskriften, skal de ansatte ha representasjon i styret.²⁶ Generalforsamlingen velger styret, for to år av gangen.

I samsvar med aksjelovens § 5-5²⁷ er det i vedtektene § 6 angitt at generalforsamlingen avholdes hvert år. Generalforsamlingen skal behandle årsregnskap og årsberetning, velge styre og behandle andre saker som etter loven, vedtektene eller aksjonæravtalen hører inn under generalforsamlingen.

²⁶ Selskapet omfattes av representasjonsforskriften hvor det i § 3 heter; «De ansatte har rett til å velge medlemmer, observatør og varamedlemmer til selskapets styre etter aksjeloven § 6-4 første ledd eller allmennaksjeloven § 6-4 første ledd, når selskapet har flere enn 30 ansatte». De ansatte har valgt medlem til styret, jf omtale i punkt 4.5.5.

²⁷ Hvor det er angitt; Innen seks måneder etter utgangen av hvert regnskapsår skal selskapet holde ordinær generalforsamling

4.3.2 Plan for kollektivtransporten i Vest-Agder 2015–2020

Vest-Agder fylkeskommune, som har ansvaret for å tilby og tilrettelegge det lokale og regionale kollektivtilbudet i fylket, gir sine styringssignaler til AKT gjennom overordnede planer og årlig budsjett- og ytelsesavtale.²⁸

Plan for kollektivtransporten i Vest-Agder 2015–2020 angir fylkeskommunens hovedmål og delmål for kollektivtransporten, samt overordnede strategier og prinsipper for videreutvikling av kollektivtilbudet i fylket. Planen viser hvordan kollektivtransporten bør inngå i et samlet transportsystem hvor ulike transportmidler sees i sammenheng og hvor man utnytter den enkelte transportforms fortrinn.

Kollektivtransportplanen er fylkeskommunens styringsdokument til AKT i perioden. Fylkeskommunen vil gjennom sitt ansvarsområde, uttalelser og samarbeid med andre aktører bidra til å fremme planens mål og strategier. Planen ble endelig vedtatt av fylkestinget i april 2016.

Planens målformuleringer er forankret i overordnede mål for samferdselssystemet og legger til grunn statlige mål om at all vekst i persontransporten i byene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange.

Kollektivtransportplanen legger til grunn økt kollektivsatsing i byområdet. Nullvekst-målet vil innebære at antall kollektivreiser skal nær dobles innen 2030 og tredobles innen 2050. Regionale linjer skal bidra til å binde byer og regioner sammen. Kollektivtilbudet inngår i en helhetlig strategi for miljøvennlig transport for Kristiansandsområdet. Planen formulerer mål og strategier for kollektivtransporten som bygger på arbeidsprosesser i regi av bymiljøavtalen og areal- og transportplan-samarbeidet (ATP-samarbeidet) for Kristiansandsregionen. Planen omfatter mål og strategier for kollektivtransporten i trafikkområder som er fylkesoverskridende og dermed felles for Agderfylkene. Dette er samordnet i forhold til Regional transportplan for Agder 2015-2027.

4.3.3 Budsjett og ytelsesavtale mellom Vest-Agder fylkeskommune og AKT

Vest-Agder fylkeskommune utarbeider årlig tildelingsbrev til AKT. Tildelingsbrevet har som formål; «å sikre at de oppgaver fullmakter og krav til strategisk og taktisk valg AKT foretar innen driften av kollektivtrafikken er i tråd med Vest-Agder fylkeskommunes overordnede forvaltning av kollektivtrafikken og transportsystemer i fylket» (jf. Budsjett og ytelsesavtale for 2016). Det stilles krav om at de samlede midlene som er stilt til rådighet gjennom avtalen skal utnyttes i samsvar med avtalen og dens intensjoner samt andre overordnede planer og vedtak.

Det står at driften skal utføres i henhold til gjeldende lover og forskrifter, og grunnlaget og formålet for virksomheten for øvrig er regulert gjennom selskapsdokumenter, styret og generalforsamling. Hovedmålsettingen er å tilby innbyggerne i Vest-Agder best mulig kollektivtilbud innenfor de disponible rammene.

²⁸ jf. nettsiden til Fylkeskommunen

Rapporteringsrutiner og samarbeid

AKT skal i henhold til avtalen sende tertialvis situasjonsrapport til Vest-Agder fylkeskommune. Tredje tertialrapport vil være årsregnskap. AKTs årsrapport inkludert årsregnskap skal være klart til fremleggelse for fylkestinget senest til junimøtet.

Samferdselssjefen sin rådgivergruppe og AKT sin ledergruppe vil samles til jevnlig informasjons- og samarbeidsmøter. AKT skal delta i ATP-samarbeidet og i annet tilsvarende utviklingsarbeid.

AKT har, etter punkt 7.1 i Budsjett og ytelsesavtalen, «alle fullmakter til å ordne den offentlig kjøpte kollektivtrafikken slik AKT anser best». Dette inkluderer å ordne administrasjon, lokaler, ruteopplegg, billettyper og takstendringer. De skal utføre lovpålagt skoleskyss og fatte enkeltvedtak vedrørende skoleskyss etter forvaltningsloven.

Bevilgningen som stilles til disposisjon samsvarer med vedtatt årsbudsjett.

4.3.4 Rammeavtale mellom Aust-Agder fylkeskommune og AKT

Aust-Agder fylkeskommunens oppfølging av AKT reguleres gjennom en rammeavtale og en årlig leveranseavtale. Rammeavtalen skal avklare roller, ansvar og samarbeidsform slik at kollektivtransporten, skoleskyss m.v. gjennomføres i henhold til fylkeskommunens mål og føringer.

I leveranseavtalen mellom Aust-Agder fylkeskommune og AKT er de overordnede målene for AKT angitt;

- AKT skal tilby innbyggerne et velfungerende og kostnadseffektivt kollektivtilbud,
- Utføre lovpålagt skoleskyssoppgaver på en formålstjenlig måte og
- Bidra til en miljøvennlig trafikkutvikling

Avtalen inneholder fylkestingets føringer for eksempel i forhold til å avklare forutsetninger for felles billettering buss-båt-ferje, ruteendringer, skoleskyss, takster, ruteinformasjon og andre tiltak og prosjekter. Iht. avtalen skal det gjennomføres årlige brukerundersøkelser som grunnlag for måling og rapportering av kundetilfredshet.

Frister for rapportering, omfatter frist for tertialrapportering, budsjettinnspill, innspill til fylkeskommunens årsrapport, og frist for AKTs årsrapport er angitt. Det skal avholdes månedlige møter mellom partene.

4.3.5 Kristiansand kommunes mål for eierskapet i AKT

Kristiansand kommune har ikke en egen strategi for sitt eierskap i AKT. Målet for eierskapet er knyttet til areal- og transportsamarbeidet i regionen. (ATP-samarbeidet). Kommunen jobber sammen med Vest-Agder fylkeskommune, Statens vegvesen og omkringingliggende kommuner med en bymiljøavtale med staten (ved Samferdselsdepartementet). Bymiljøavtalen i Kristiansandsregionen er en helhetlig plan for transport i byområdene og omfatter vei, kollektiv, sykkel og gange (jf, informasjon på nettsiden til Vest-Agder fylkeskommune). I avtalen legges det opp til at kollektivsystemet må styrkes slik at kapasiteten blir vesentlig forbedret og det kan fraktes opp mot dobbelt

så mange reisende. Dette er de samme målene for kollektivsatsingen som vi finner i «Plan for kollektivtransport i Vest-Agder for 2015-2020» omtalt foran.

I henhold til budsjett og ytelsesavtalen mellom Vest-Agder fylkeskommune og AKT skal AKT delta og bidra i ATP-samarbeidet og i utviklingsarbeidet av bymiljøavtalen for Kristiansandsregionen.

I forbindelse med opprettelsen av AKT ble det i saksfremlegget til bystyret trukket frem at ATP- samarbeidet mellom Vest-Agder fylkeskommune og Kristiansand kommune, som tilrettelegger og planmyndighet, hadde vært vellykket. I arbeidet med å få til redusert klimautslipp fra transportsektoren var dette samarbeidet viktig. Det ble videre pekt på at tilrettelegging av nødvendig infrastruktur, som kommunen har ansvaret for, og drift av kollektivtransport som fylkeskommunen har ansvaret for, burde ses i sammenheng for å kunne tilby god og kostnadseffektiv kollektivtransport i Kristiansandsregionen. Eierskap, og således direkte påvirkningsmulighet inn mot AKT, ble vurdert som en styrke for å nå målene.

4.4 Eiernes oppfølging av eierstrategiene

Over har revisjonen omtalt eiernes eierskapspolitikk, og eierstrategien overfor AKT, uttrykt i vedtektene, aksjonæravtalen, i plan for kollektivtransport og årlige budsjett og ytelsesavtaler mellom de ulike eierne og selskapet.

Revisjonen har sendt spørreskjema til eierrepresentantene i generalforsamlingen (de tre ordførerne) og hatt samtale med den administrative ledelsen i Vest-Agder fylkeskommune og i Aust-Agder fylkeskommune for å høre hvordan eierstrategien og forventninger til virksomheten følges opp. Under følger en oppsummering av de svar revisjonen har fått på spørreskjema og i samtalene med den administrative ledelsen hos de to største eierne.

4.4.1 Svar fra eierrepresentanten på spørreskjema

Selskapsform

På spørsmål én om hvordan eierne vurderer hensiktsmessigheten av å organisere Agder Kollektivtrafikk AS som eget selskap, herunder valg av selskapsform, svarer ordførerne i Vest-Agder fylkeskommune og Kristiansand at organiseringen og valg av selskapsform har vært hensiktsmessig. Fylkesordfører i Vest-Agder fylkeskommune mener det har vært positivt at den største kommunen også er på eiersiden. «Organiseringen har fungert bra i flere år nå. Den gir eierinnflytelse samtidig som selskapet har nødvendig handlefrihet til å foreta justeringer og prioriteringer innenfor gjeldende tilskuddsrammer uten at dette krever detaljerte politiske vedtak», skriver fylkesordfører i Vest-Agder fylkeskommune.

Fylkesordfører i Aust-Agder fylkeskommune viser til at de har et betydelig antall reiser over fylkesgrensen, noe som gjør det hensiktsmessig å være med i et felles selskap med Vest-Agder fylkeskommune. Fylkesordføreren peker også på at det er en fordel å samle de kollektivfaglige ressursene i landsdelen i AKT. «Blant annet når det gjelder utarbeidelse av anbudsdokumenter, er det viktig med en solid fagkompetanse, noe jeg

opplever at vi får gjennom AKT». Fylkesordføreren skriver videre; «Organiseringen som et AS medfører nok at fylkestinget i mindre grad kan være i inngripen når det gjelder den daglige driften av kollektivtilbudet. Dette er noe fylkestinget har akseptert gjennom behandlingen av saker knyttet til vår deltakelse i AKT».

Eierstrategi

På spørsmål om eierne har utarbeidet eierskapsstrategi, og eventuelt andre styringsdokument for virksomheten, svarer de at de ikke har utarbeidet en felles eierstrategi men at de har inngått en aksjonæravtale. Fylkeskommunene viser blant annet til rammeavtale og leveranseavtale og Eiermeldinger med eierstrategi.

Når det gjelder spørsmålet om eierne har gitt føringer til styret om at det skal utarbeides (målformuleringer, risikoprofil, verdidokumenter/etiske retningslinjer, strategier/instruksjer) som skal gjelde for styret og/eller administrasjonen av virksomheten, viser eierne til at eierskapsmeldingene gjelder. Der er det gitt føringer overfor styrene til blant annet å utarbeide etiske retningslinjer.

Rutiner for rapportering

Spørsmål fire og fem gikk på om det er utarbeidet rutiner for rapportering til eierne av virksomheten, og hvilken rapportering som gis til de folkevalgte om virksomheten.

Vest-Agder fylkeskommune svarer at det gis jevnlig info fra selskapets direktør til politiske organer, primært til fagutvalget. Det avholdes Eiermøter ved behov. Selskapets årsmelding behandles som egen sak i fylkestinget.

Fylkestinget i Aust-Agder fylkeskommune får hvert år en egen eierskapsmelding som omfatter alle de selskapene fylkeskommunen er involvert i. I tillegg kommer en egen behandling av årsregnskapet og årsmeldingen til AKT. Videre opplever fylkesordføreren at den administrative ledelsen i AKT stiller opp for å orientere og ha dialog med de folkevalgte i ulike sammenhenger, for eksempel i fylkesutvalget eller i samferdselskomiteen.

Det er ikke utarbeidet rutiner for rapportering til Kristiansand kommune. De folkevalgte i kommunen får, fra og med 2015, en kort informasjon om selskap med utvalgte nøkkeltall og hendelser.

Administrasjonen i Vest-Agder fylkeskommune og i Aust-Agder fylkeskommune viste også til den tertialvise rapportering som gis til samferdselssjefene i fylkeskommunene iht. de årlige leveranseavtalene. De pekte også på at det er faste møter på administrativt nivå hvor det rapporteres på de mål som er satt for virksomheten i leveranse- og rammeavtalene.

Vest-Agder fylkeskommune skriver også at AKT jevnlig informerer om sin virksomhet i ATP-samarbeidet for Kristiansandsregionen, hvor det er representasjon fra begge fylkeskommunene og samtlige kommuner i Knutepunkt Sørlandet.

Eieroppfølging utover deltakelse på generalforsamling

På spørsmålet om hvilken Eieroppfølging som skjer utover deltagelse på generalforsamling viser eierne til Eiermøter og jevnlig kontakt med selskapets daglige leder og

styremedlemmer. Det vises for øvrig til svar over som er gitt på spørsmål knyttet til rapportering fra selskapet.

Styremedlemmer – kriterier for utvelgelse, evaluering og valgkomite

De tre siste spørsmålene til eiernes representanter i generalforsamlingen dreide seg om eierne har definert kriterier for valg og sammensetning av styret i selskapet, om det gjøres evalueringer av styret, og om eierne har vedtatt å ha valgkomite, eventuell felles valgkomite.

Vest-Agder fylkeskommune svarer delvis ja til at det er definert kriterier for valg av styremedlemmer. «Styreleder hentes primært eksternt uten konkret tilhørighet til noen av eierne. Ellers en blanding av godt kvalifiserte både faglig og politisk tilhørighet». Også ordfører i Aust-Agder fylkeskommune viser til at det er angitt hvor mange politikere som skal inn fra hver eier. Ordfører i Kristiansand svarer at det ikke er definert kriterier utover de generelle føringer som ligger i eiernes separate overordnede eierskapsmeldinger. Det er ingen formell samordning knyttet til valg av styret i selskapet.

Eierrepresentantene fra Vest-Agder fylkeskommune og Kristiansand svarer at det ikke foretas planmessig eller koordinert evaluering av styret men at eierne diskuterer sammensetningen i forkant av generalforsamlingen. Målet er å få en god balanse ut fra regional tilhørighet, eksternt tilhørighet, kjønnsbalanse og generell kompetanse.

Eierne har ikke en felles valgkomite. Den enkelte aksjonær drøfter kandidater i sine valg-nemnder, samt at eierne i felleskap gjennomgår totalsammensetningen før valget formelt finner sted. Kristiansand viser til at de i sin nye eierskapsmelding anbefaler at man gjør bruk av felles valgkomite for å fremme kandidater til styre for aksjeselskaper med flere eiere.

4.5 Revisjonens vurdering av eierstyringen

4.5.1 Valg av selskapsform og motivasjon for eierskapet

Revisjonen oppfatter at et sentralt argument for å organisere virksomheten i et eget administrasjonsselskap, utenfor Vest-Agder fylkeskommunes forvaltning, var å åpne for, Aust-Agder fylkeskommune og flere kommuner på Agder skulle kunne komme inn på eiersiden. En styrking av kollektivtilbud på tvers av fylkesgrensen var et sentralt mål.

Ved opprettelsen av selskapet ble det i saksutredningen pekt på at eierne enklere kunne ta inn nye eiere i et AS enn for eksempel i et interkommunalt selskap (IKS). I et IKS må endringer i eierstruktur godkjennes i alle eierkommunenes kommunestyre, mens det i et AS ikke er krav til tilsvarende godkjenningsspross.

I Vest-Agder fylkeskommunes Eiermelding er det redegjort for at virksomhet med samfunnsansvarlig motivert eierskap kjennetegnes ved at; *«driften kan være lovpålagt eller utgjør fylkeskommunale kjerneoppgaver. Motivet for virksomhetsdannelsen kan være å effektivisere tjenesteproduksjonen. En annen begrunnelse kan være at fylkeskommunen gjennom virksomheten totalt sett vil oppnå bedre samfunnsøkonomiske resultater. En tredje begrunnelse for det samfunnsansvarlige eierskapet kan være av mer regionalpolitisk karakter, at virksomhetsdannelsen kan bidra til å binde regionen tettere sammen og styrke regionens muligheter for å gjennomføre oppgaver i forhold til andre regioner. Virksomheter der fylkeskommunen er deleier er ofte motivert ut fra at man skal løse oppgaver sammen med andre»*.

Revisjonen oppfatter at motivene knyttet til samfunnsansvarlig eierskap, kombinert med ønsket om å få inn flere kommuner og Aust-Agder fylkeskommune som eiere, har ligget til grunn for å opprette AKT som en selvstendig virksomhet. Aksjeselskapsform ble valgt da den ble ansett som den mest fleksible organiseringen med tanke på å ta inn flere kommuner på eiersiden. I aksjonæravtalen har eierne vedtatt at beslutning om å ta inn nye aksjonærer krever enstemmighet i selskapets generalforsamling. Eierkommunenes eierskapsmeldinger slår fast at kjøp og salg av aksjer i kommunale/ fylkeskommunale selskaper skal behandles i fylkesting og bystyre.²⁹ Bestemmelsen i aksjonæravtalen, kombinert med vedtak i eierskapsmeldingene, medfører etter revisjonens oppfatning at endringer på eiersiden vil kreve like omfattende politisk behandling i eierkommunene som ved tilsvarende endringer i et IKS.

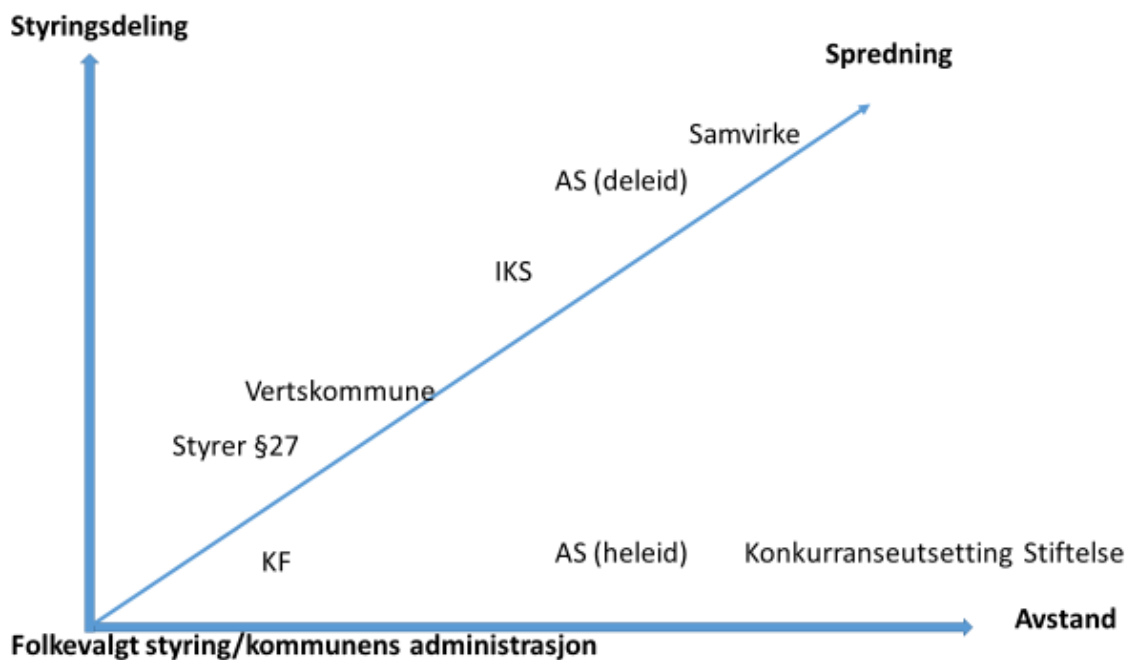
Når aksjeselskapsmodellens «fristilling» ikke var et sentralt moment, slik det gjerne er hvis selskapet skal operere i et konkurransemarked, har det ikke vært like klart å se hvorfor aksjeselskapsformen ble valgt fremfor et IKS eller et interkommunalt samarbeid (et såkalte § 27-samarbeid), når en legger til grunn at man har større grad av politisk styring og kontroll i et IKS og i et § 27-selskap enn i et AS. Vest-Agder fylkeskommunes eierrepresentant (fylkesordføreren) trekker frem at dagens organisering er hensiktsmessig. Den gir eierinnflytelse samtidig som selskapet har nødvendig handlingsfrihet til å foreta justeringer og prioriteringer innenfor gjeldende tilskuddsrammer.

²⁹ I Vest-Agder fylkeskommunes eierskapsmelding står det: «Fylkestinget fatter, som fylkeskommunens øverste organ, vedtak om etablering og utvikling av fylkeskommunale foretak, avgjør saker om deltakelse i interkommunale selskaper, og er beslutningsorgan for saker om kjøp og salg av aksjer i aksjeselskaper».

4.5.2 Fremtidig organisering

Anbefalingene til eierstyring fra KS, og eiernes egne eierskapsmeldinger tar utgangspunkt i at; «selskapsorganisering og fristilling innebærer at eierne gir slipp på den tradisjonelle formen for forvaltningsstyring. Styring må skje i henhold til de rammer som følger av selskapslovgivningen. Selskapsdannelse reduserer dermed mulighetene for direkte politisk styring og kontroll.»³⁰ Sett bort i fra stiftelser blir aksjeselskap gjerne vurdert som den mest «fristilte» selskapsformen, der eierstyring i henhold til aksjeloven skal skje gjennom vedtak i generalforsamlingen. Figuren under illustrerer styringsmulighetene en kommune/ fylkeskommune har avhengig av organiseringen av virksomheten.

*Kommunale organisasjonsformer - styring og politisk kontroll*³¹



I Eiermeldingene anbefales det å etablere mål og forventninger til selskapene og prinsipper for eierstyring gjennom generell og selskapsspesifikke eierstrategier. Til sammen danner dette en styringsmodell og gir rammer som skal være førende for styrets arbeid.

Etter revisjonens vurdering har eierne, som vi skal drøfte i dette kapitlet, detaljerte krav til leveranse og rapportering, og en tett oppfølging av virksomheten. Etter revisjonens vurdering minner fylkeskommunenes oppfølging av virksomheten, som skjer gjennom de årlige leveranseavtalene, om mål- og resultatstyringen en finner i en etatsstyringsmodell. Når selskapet skal utføre lovpålagte tjenester, og selskapet ikke skal operere i et konkurransemarked, er det grunn til å vurdere om valgt selskapsform er den mest hensiktsmessige. Etter revisjonens oppfatning gir imidlertid AS-modellen, som Vest-Agder fylkeskommunes eierrepresentant påpeker, virksomheten en hensiktsmessig fristilling med rom for å fatte raske beslutninger. Dette kan være særlig nyttig i en tid der

³⁰ Kilde; Reviderte eierskapsmelding for Kristiansand kommune 2017

³¹ Figuren er hentet fra NIBR rapport 2016:18 «Folkevalgt lederskap og kommunal organisering».

det skjer en rivende teknologisk utvikling som legger føringer for hvordan et fremtidig kollektivtilbud kan organiseres.

Ved å gå inn på eiersiden i AKT ønsket Kristiansand kommune, i tillegg til å være en tilrettelegger og planmyndighet, å ta direkte del i utviklingen av kollektivtilbud i Kristiansandsregionen. Kommunen ønsket å videreføre et vellykket ATP samarbeid. For å nå målsettinger knyttet til byutvikling og miljø, blant annet nedfelt i bymiljøavtalen med staten, er utviklingen innen kollektivtilbudet sentralt for Kristiansand kommune. Kristiansand kommune har en forholdsvis stor eierandel i selskapet (20 % av aksjene). Det årlige tilskuddet til virksomheten og styringssignalene gjenspeiler, etter revisjonens oppfatning, ikke kommunens eierandel sammenlignet med de andre eierne.³² En naturlig forklaring her er at det er fylkeskommunene som har ansvaret for kollektivtrafikken, og som dermed i all hovedsak finansierer virksomheten, og har den kortsiktige og den strategiske eieroppfølging av AKTs virksomhet.

I forbindelse med at fylkeskommunene fra og med 2020 slås sammen bør eierne, etter revisjonens vurdering, foreta en ny helhetlig vurdering av hensiktsmessigheten ved å ha AKT organisert som et aksjeselskap. Etter revisjonens oppfatning vil sammenslåing av de to fylkeskommunene tilsi at det kanskje viktigste argumentet for selskapsdannelsen og valg av selskapsform, - utvikling av et helhetlig og godt kollektivtilbud på tvers av fylkesgrensene, bli redusert. Revisjonen oppfatter dessuten at det ikke f.t er noe sterkt ønske fra andre kommuner på Agder om å bli medeiere i selskapet. Revisjonens inntrykk er at fylkeskommunene, som per i dag har ansvaret for kollektivtrafikken, ønsker detaljert styring og oppfølging med virkemiddelbruken. Det er derfor viktig at man har en gjennomgang av om organisering av virksomhet som et aksjeselskap er den mest hensiktsmessige. Sammenslåing av fylkeskommunene, opprettelsen av nye Kristiansand kommune, og en teknologisk utvikling som blant annet åpner for nye måter å organisere og utføre kollektivtilbudet (for eksempel med selvkjørende «matebusser» og utvikling av persontilpasset kollektivtilbud), tilsier at eierne bør vurdere organiseringen av virksomheten. Sammenslåing av fylkeskommunene og behovet for tett eieroppfølging tilsier etter revisjonens oppfatning at eierne bør vurdere om organisering av AKT innenfor den nye fylkeskommunale forvaltningen er mest hensiktsmessig, samtidig som det legges til rette for at Kristiansand kommunes påvirkningsmulighet i utviklingen av kollektivtilbudet i regionen ivaretas gjennom andre organ.³³ På den annen side tilsier eiernes tilfredshet med dagens organisering, og en rask teknologisk utvikling som åpner for nye måter å levere kollektivtjenester, at virksomheten bør beholde sin fristilling som gir rom for raske beslutninger og strategiske tilpasning til eiernes forventninger og ny teknologi. Revisjonen er av den oppfatning at dagens ledelse i AKT har god forvaltningskompetanse og forståelse for samhandling mellom fag og politikk. Dette medfører at AS-modellen synes å fungere godt. Samtidig må det understrekes at dette siste poenget blir personavhengig og ikke basert på en juridisk organisering.

³² Tilskuddet fra Kristiansand kommune var på ca 4,3 mill. kr i 2016 og utgjorde ca 1,4 % av AKTs samlede tilskudd dette året. Sml samlet tilskudd side 16.

³³ Dette kan skje gjennom samarbeidet i Areal- og transportutvalget i Kristiansandsregionen (ATP-utvalget). Ordførerne i Kristiansand kommune og Vest-Agder fylkeskommune er medlemmer av utvalget, og utvalget har et sekretariat bestående av personer fra administrasjonen i Kristiansand kommune og fra Vest-Agder fylkeskommune. Utvalget har ansvar for areal – og transportpolitiske saker i Kristiansandsregionen, herunder å søke om, og følge opp avtaler med Staten om belønningsmidler og ny bymiljøavtale.

Endring i oppgavefordeling mellom fylkeskommunene og storkommuner kan imidlertid gi en helt ny situasjon etter 2020. Stortinget har (12.06.17) vedtatt lov som åpner for overføring av ansvar for kollektivtransport³⁴ til storkommuner. Kommunene som ønsker å overta ansvaret må omfatte et område som utgjør en felles bolig-, arbeids- og serviceregion (geografisk funksjonelt område) og ha et tilstrekkelig markedsgrunnlag til å kunne gi befolkningen et ønsket kollektivtransporttilbud (jf Prop. 91 L 2016-2017). Revisjonen antar at nye Kristiansand kommune med ca 110 000 innbyggere oppfyller vilkårene. Det er også et vilkår at det inngås et samarbeid med fylkeskommunen om å sikre et helhetlig kollektivtilbud i hele fylket. Fylkeskommunen skal fremdeles ha ansvaret for drift og kjøp av transporttjenester og tildeling av løyver i den øvrige delen av fylket, og for ruter som krysser grensen mellom kommunen og øvrige kommuner i fylket (jf Prop. 91 L 2016-2017). Dersom Kristiansand kommune overtar ansvaret for kollektivtransporten vil en igjen få en situasjon, der flere juridiske enheter har ansvar for kollektivtrafikken i fylket, og der samarbeidet dermed kan løses gjennom et felles administrasjonsselskap som AKT. Etter revisjonens vurdering bør fellesnemda for nye Kristiansand kommune, eventuelt i samråd med de andre eierne i AKT, starte arbeidet med en vurdering av fremtidig organisering av kollektivløsningen i den nye kommunen.

4.5.3 Selskapsformens betydning for merverdiavgiftskravet fra Skatt Sør

Etter revisjonens oppfatning ville ikke valg av selskapsform, om AKT ble etablert som et IKS eller AS, hatt noe innvirkning på kravet fra Skatt Sør om etterberegning av utgående merverdiavgift for perioden 2008–2014. Som omtalt i punkt 3.1.4 la Skatt Sør dommen i Borgarting lagmannsrett til grunn for kravet. Borgarting lagmannsrett kom frem til at Vestviken Kollektivtrafikk AS driver avgiftspliktig *omsetning*. Revisjonens vurdering er at også et IKS ut fra denne vurderingen vil drive avgiftspliktig omsetning, da det er aktiviteten som bestemmer avgiftsplikten, ikke organisasjonsformen. Det som har skapt usikkerhet i merverdiavgiftssaken er i hvilken grad AKT kan utfakturere en etterberegning av merverdiavgiften til Vest-Agder fylkeskommune og kommunene som har kjøpt tjenester fra AKT (og at disse mottar kompensasjon for den etterberegnete avgiften), jf. omtalen i punkt 3.1.4. Under «normal» drift har merverdiavgiftskravet ikke noen direkte økonomisk betydning for selskapet eller eierne. Fylkeskommunene og kommunene vil få kompensert merverdiavgiften de betaler til AKT, som AKT må betale til staten. De økonomiske konsekvensene for selskapet og eierne av at AKT må betale utgående merverdiavgift er derfor, etter revisjonens vurdering, i seg selv ikke et argument for eller i mot å foreta eventuelle endringer i organisering av virksomheten.

4.5.4 Mål og forventninger til virksomheten utover det som ligger i eierskapsmeldinger

Revisjonens vurdering er at alle de tre eierne gjennom vedtektene og aksjonæravtalen har klare mål og forventninger til virksomheten.

Alle de tre eierne har vedtatt eierskapsmeldinger og/eller strategier for eierskap der prinsippene for eierskap er beskrevet. Fylkeskommunene, som har ansvaret for kollektivtilbudet, har i tillegg til eierskapsmeldingene, i samsvar med anbefalingene fra

³⁴ Jf jf. Prop. 91 L (2016-2017) og Innst. 376 L (2016-2017)

KS en «klart uttrykt eierstrategi for sitt eierskap» i AKT. De har utarbeidet langsiktige mål og delmål og årlige leveransekrav til selskapet. Revisjonens inntrykk er at fylkeskommunene har en aktiv oppfølging av sine eierinteresser, i samsvar med anbefalinger fra KS.

Ut fra beskrivelse av mål og strategi for kollektivtilbudet i «Plan for kollektivtransporten i Vest-Agder 2015–2020», og konkrete leveringsmål i budsjett og ytelsesavtaler mellom fylkeskommunene og selskapet, er revisjonen vurdering at eierne (fylkeskommunene) har klare mål og forventninger til selskapet. Styreleder for AKT og daglig leder bekrefter dette inntrykket. De opplever å ha aktive eiere som viser interesse for virksomheten og som angir klare leveransekrav med tilhørende krav til rapportering.

Fylkeskommunene ber om rapportering utover den lovpålagte rapporteringen til generalforsamlingen. I tillegg til mål og forventninger uttrykt i skriftlige dokumenter har eierne eiermøter på politisk nivå og på administrativt nivå. (De administrative eiermøtene, mellom den enkelte fylkeskommune og selskapet, er regulert i budsjett og ytelsesavtalene mellom fylkeskommunene og selskapet). I eiermøter informeres eierne om utfordringer virksomheten står overfor. Merverdiavgiftssaken og valg av drivstoffløsninger i pågående anbudsprosesser er eksempel på tema som drøftes med alle de tre eierne i eiermøter.³⁵ Eierne uttrykker også at de får god orientering gjennom rapportering og dialog med selskapets ledelse i politiske organ og i eiermøter. Dette gir også eierne god kjennskap til virksomheten og dermed et godt grunnlag for tett og aktiv oppfølging av virksomheten.

Revisjonens vurdering er at eierne, ved fylkeskommunene som har ansvaret for kollektivtjenestene, har styringsdokument, strategier og rutiner for eierstyring av AKT, utover det som ligger i eierskapsmeldingene. I del 4.3 foran har revisjonen omtalt fylkeskommunenes strategier, rammeavtaler og leveranseavtaler for kollektivtrafikken. Fylkeskommunenes overordnede målsettinger for kollektivtilbudet, omtalt blant annet i «Regional transportplan 2015-2027», bygger på nasjonal målsetting om at veksten i persontrafikken i byområdene skal dekkes av kollektivtransport, sykkel og gange. Vest-Agder fylkeskommunes mål og strategi for kollektivtrafikken, omtalt i «Plan for kollektivtransporten i Vest-Agder 2015 – 2020», bygger på disse overordnede målene. Planen er fylkeskommunens overordnede styringsdokument overfor AKT for perioden.

Begge fylkeskommunene har leveranseavtaler knyttet til de årlige overføringene til selskapet hvor forventninger til selskapets leveranser, deltakelse i ulike utvalg, og krav til rapportering og møter med eierne er angitt (jf. omtalen i punkt 4.3.3 og 4.3.4 foran).

Revisjonens vurdering er at fylkeskommunene har en aktiv og tett oppfølging av eierskapet i selskapet. Forventninger til selskapets strategiske utvikling, knyttet til rute-tilbud, busstyper, fremtidig valg av drivstoff osv er angitt. Fylkeskommunene har utarbeidet rutiner for møter (på administrativt nivå) og rapportering fra selskapet i tillegg til den rapportering som skjer til generalforsamlingen.

³⁵ Høsten 2016 ba styret om et eiermøte der pågående anbud om busstjenester i Kristiansandsregionen og valg av drivstoffløsninger var tema.

Selskapets ledelse opplever at eierne er aktive og engasjerte og at de har en god styringsdialog. Eierne ber om faglige råd og involverer selskapet i eiers strategiutvikling knyttet til fremtidig kollektivtilbud. Eiers uttrykte langsiktige mål og forventninger, sammen med årlige leveranseavtaler gir klare føringer for selskapets strategiske utvikling og rammer for den årlige virksomheten. Klare og tydelige krav til leveranser fra fylkeskommunene, og god dialog med eierne, bidrar til trygghet i forhold til veivalg i virksomheten.

Revisjonen oppfatter at eier, ved fylkeskommunene, gjennom rammetildelingen, med tilhørende krav til tjenester og rapportering innenfor den enkelte eiers geografiske område, har en tett og aktiv oppfølging av virksomheten i samsvar med aksjonæravtalen.

4.5.5 Er eieroppfølgingen i samsvar med krav i aksjeloven?

Vedtektene

Etter revisjonens oppfatning er vedtektene i samsvar med minstekrav til vedtekter i aksjelovens § 2-2. De inneholder selskapets navn, kommune hvor selskapet har forretningskontor, selskapets virksomhet er omtalt og aksjekapitalens størrelse og pålydende er angitt. I vedtektene er det også, i samsvar med § 2-2, andre ledd, angitt at ved eventuelt opphør skal eventuelle midler tilfalle kollektivtrafikken i Aust- og Vest-Agder fylke.

I aksjelovens § 6-4, om ansattes rett til å velge styremedlemmer, står det; «*Når et selskap med flere enn 30 ansatte ikke har bedriftsforsamling kan et flertall av de ansatte kreve at ett styremedlem og en observatør velges av og blant de ansatte*». Iht. årsrapporten for 2016 har AKT 34 ansatte, noe som er tilstrekkelig for å kunne kreve et styremedlem.

Fra protokollen fra generalforsamlingen i 2016 fremgår det at eierorganet, etter forslag fra styret, vedtok å utvide antall styremedlemmer med ett medlem fra de ansatte i selskapet. Revisjonen oppfatter det slik at de ansatte har krevd sin rett iht. aksjelovens § 6-4.³⁶

Aksjonæravtalen regulerer forholdet mellom aksjonærene. Mens vedtektene må registreres i Foretaksregisteret og er tilgjengelige for enhver, har ikke aksjonæravtalen selskapsrettslig virkning.³⁷ Aksjonæravtalen kan gi utdypende bestemmelser og føringer utover det som ligger i aksjeloven og vedtektene. I aksjonæravtalen for AKT er for eksempel valg av styremedlemmer og ansattes rettighet i styret utdypet i forhold til det som ligger i vedtektene. Avtalen inneholder også utdypende bestemmelser knyttet til beslutninger i styret og generalforsamlingen og om kapitalforhold og økonomisk tilskudd.

³⁶ Styret består av 8 medlemmer medregnet de ansattes medlem i styret. I vedtektene er det angitt at styret skal bestå av 5-9 medlemmer, noe som tilsier at ansattes inntreden ikke medfører behov for endring av vedtektene.

³⁷ «Den grunnleggende forskjell mellom vedtekter og aksjonæravtaler, er at vedtektene regulerer selskapets rettsforhold, mens aksjonæravtalen bare regulerer utøvelsen av aksjonærrettigheter. Aksjonæravtalen har som sådan normalt ingen selskapsrettslig virkning og faller i utgangspunktet utenfor selskapslovgivningens ramme. Avtalen skaper et kontraktsforhold mellom avtalepartene og må vurderes på bakgrunn av den alminnelige kontraktsrett. Dette innebærer at aksjonæravtalen bare binder de aksjonærene som er part i avtalen. Selskapets vedtekter er imidlertid bindende både for selskapets aksjonærer, for selskapsorganene og utenforstående», jf. Advokat Trond-Erik Andersen i fagartikkel på nettsiden Lederkilden.no

Dersom det oppstår uoverstemmelser mellom aksjonæravtalen og vedtektene skal aksjonæravtalen, iht. punkt 9.1 i aksjonæravtalen, ha forrang. Dette synes å være i samsvar med alminnelig rettsoppfatning.³⁸

Generalforsamling

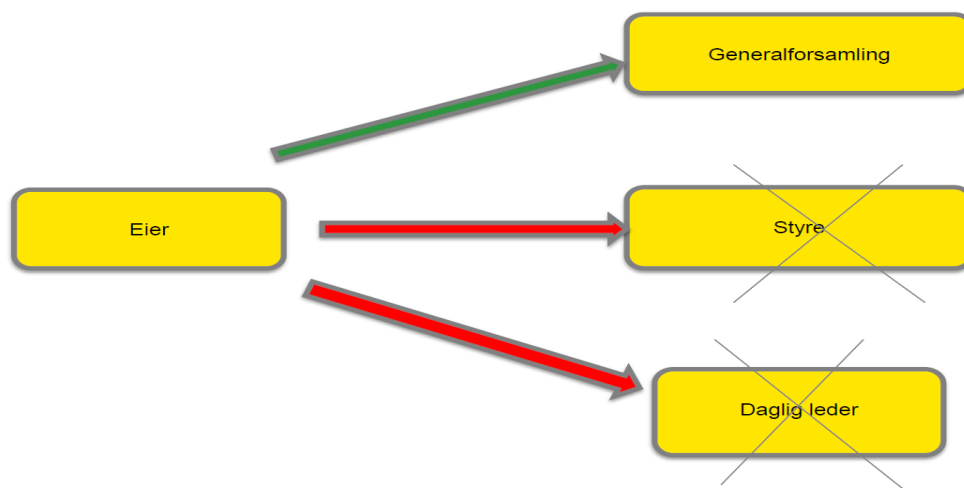
Revisjonens vurdering er at aksjelovens bestemmelser knyttet til innkalling og gjennomføring av generalforsamling i all hovedsak er fulgt opp. Styret har sendt ut innkalling til ordinær generalforsamling, i 2016 ble generalforsamlingen avholdt 24. mai. I samsvar med aksjelovens § 5-5, (ordinær generalforsamling) ble årsregnskapet og styrets årsberetning for 2015, herunder disponering av årets resultat lagt frem til godkjenning.

I samsvar med vedtektene for AKT valgte generalforsamlingen styret og i samsvar med aksjonæravtalen skjer valg av styret for to år av gangen.

I aksjeselskap der en kommune eller fylkeskommune alene eller sammen med andre kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper direkte eller indirekte eier alle aksjer skal kontrollutvalget og kommunens eller fylkeskommunens revisor, etter kommuneloven § 80, varsles og de har rett til å være tilstede på selskapets generalforsamling. Revisjonen kan ikke se at vi har mottatt innkalling (blitt varslet) om generalforsamlingen i samsvar med bestemmelsene i kommuneloven. Det er styret for selskapet som har plikt til å varsle kontrollutvalg og revisor om møter i generalforsamling.³⁹

Eierstyring versus selskapsledelse

Revisjonen har vurdert om eiernes detaljerte leveranseavtale med tilhørende krav til rapportering er i samsvar med aksjelovens bestemmelser, og intensjonen med å organisere virksomheten i et AS. Etter aksjeloven skal eierstyringen av et aksjeselskap skje gjennom generalforsamlingen. Figuren illustrer dette:



³⁸ «Den alminnelige oppfatning i dag heller i retning av at hvis vedtektene og avtalen ikke stemmer overens, går avtalen foran i det innbyrdes forholdet mellom avtalepartene» jf. Advokat Trond-Erik Andersen i fagartikkel på nettsiden Lederkilden.no.

³⁹ Kilde: Bråthen, Frydenberg, Rogndokken; «Tilsyn og revisjon i kommunal sektor»

Aksjeloven inneholder som et minimumskrav at det skal utarbeides vedtekter der selskapets virksomhet (formålet) skal angis. Det er ingenting i veien for at eierne kan gi mer detaljerte styringssignaler og inngå avtaler som binder selskapets styre og virksomhet. I samsvar med anbefalinger fra KS vil eierne gjennom vedtektene, aksjonæravtaler og andre styringsdokumenter kunne ha en aktiv eierstyring innenfor aksjelovens rammer.

Revisjonen har bedt om innspill fra KS på hvor grensene er for aktivt og detaljert eierstyring før en beveger seg inn på styrets ansvar – å lede selskapet. KS Konsulent⁴⁰ har svart at de ofte ser at eierne bedriver instruksjon av styret og på et detaljeringsnivå som hører inn under selskapsledelsen og ikke under eierstyringen. KS peker på at det kan være en utfordring å finne balansen mellom eierstyring og selskapsledelse. Det er et spørsmål om å skille ulike roller. Eierstyring og selskapsledelse kan også være situasjonsbestemt. KS ser at eierne noen ganger griper for sterkt inn i selskapsledelsen fordi det er situasjoner som er svært viktig for eier. De peker på at dette oftest skjer der eier bruker selskapet for å utføre kommunale/fylkeskommunale tjenester som like gjerne kunne ha vært organisert i egen kommune. Rolleblandingen er nok sjeldnere når selskapene driver forretningsmessig virksomhet, og ikke kommunale tjenester.

I aksjonæravtalen for AKT punkt 6.6 står det at «*Endelig tildeling fra den enkelte aksjonær skal benyttes til oppfyllelse av virksomhetens formål, herunder de fullmakter og krav som fremkommer av det årlige tildelingsbrevet fra Aksjonæren, innenfor dennes geografiske område*». Revisjonens vurdering er at den administrative oppfølging av de krav til leveranser og rapportering som ligger i ramme- og leveranseavtalene er i samsvar med aksjonæravtalen. Revisjonen oppfatter at oppfølgingen er knyttet til eiernes bestilling, til selskapets leveranser, og ikke direkte til styringen av virksomheter. Revisjonen kan dermed ikke si at eiernes oppfølging er i strid med aksjelovens bestemmelser om selskapsledelse. Revisjonen oppfatter imidlertid at eierstyringen legger klare føringer og rammer for styrets handlingsrom.

Revisjonen mener, som KS påpeker, at det er viktig med klar rolledeling for å unngå at eier i en slik situasjon ikke bedriver selskapsledelse. Ledelse og kontroll med virksomheten er styrets ansvar.

I avsnitt 4.5.4 foran har revisjonen vurdert det som positivt for eierne og for selskapet at eieren har en aktiv oppfølging av sine eierinteresser. Engasjerte eiere med klare mål for eierskapet skaper engasjement og gir grunnlag for en effektiv og trygg styring av virksomheten. I henhold til innspill fra KS er risikoen ved detaljert eieroppfølging at eierne kan bedrive selskapsledelse som fratar styret dets rolle og ansvar. Eierstyringen som går over til å bli selskapsledelse er i ikke i samsvar med aksjelovens rammer for selskapsledelse, og i strid med intensjonen med å organisere virksomheten i en fristilt selskapsform. Som vi har drøftet foran er revisjonens vurdering at styringsbehovet synes å være så stort at eierne, i forbindelse med sammenslåing av fylkeskommunene, bør ha dette aspektet med i vurderingen av om virksomheten fortsatt skal organiseres som et AS.

⁴⁰ Ved Seniorrådgiver Arild Sørum Stana

4.5.6 Valg av eierrepresentanter og styremedlemmer

Eierorganet (generalforsamlingen)

KS anbefaler å oppnevne sentrale folkevalgte som selskapets eierrepresentanter i eierorganet. Etter revisjonens oppfatning har eierne ved å utpeke sine fylkesordførere og ordfører som representanter til generalforsamlingen fulgt anbefalingen fra KS, og handlet i samsvar med sine egne eierskapsmeldinger.

Valg av styremedlemmer

Gjennom valg av styre har eier i generalforsamlingen delegert ansvaret for driften av selskapet frem til neste generalforsamling. I faglitteratur om eierstyring og selskapsledelse⁴¹ drøftes spørsmålet om hva som er hensikten med å velge et styre når eierne har generalforsamling - hvorfor ikke bare styre virksomheten selv? Ved siden av at det følger av aksjeloven, pekes det gjerne på at hensikten er at «*styret kan skape verdier som eier ikke greier selv*». Tanken er at eierne kan velge et styre med kompetanse til å forvalte selskapets verdier som eierne ikke besitter selv.

Staten peker i sin eierskapsmelding (St. meld. 27) på at forventningene til at styrene skal ta en aktiv rolle for å kunne skape merverdi for organisasjonen er økende. Gode styrever, som fungerer som en effektiv sparringspartner og utfordrer ledelsen, blir en stadig viktigere komponent i et veldrevet selskap.

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har⁴² påpekt at kompetanse og erfaring, særlig hos styreleder, er viktig for at styrene skal utøve en aktiv ledelse. Svakt fokus på kompetanse og erfaring som kriterium for utvelgelse av styremedlemmer kan bidra til at forvaltningen av selskapets verdier overlates fullt til selskapets daglige leder. Dette gjelder særlig dersom styreleder har svak kompetanse (NIBR).

Etter revisjonens vurdering er generalforsamlingens valg av styreleder i AKT i samsvar med anbefalingene fra NIBR. Leder i styret har høy kompetanse, omfattende styreverfaring og god kjennskap til offentlig forvaltning. Hun er ikke valgt blant de styremedlemmene som hver av eierne selv har «utpekt». Revisjonen har for øvrig ikke vurdert kompetansen til styremedlemmene som hver av eierne har utpekt.

Alle de fem styremedlemmene som, i samsvar med aksjonæravtalen punkt 3.1 er utpekt av eierne, er også folkevalgte representanter i sine respektive fylkesting og bystyre. Sett i lys av at AKT er et administrasjonsselskap med et klart definert mål knyttet til eiernes ansvar for å levere kollektivtilbud og skoleskyss, så er tung eierrepresentasjon i styret ikke uvanlig. I Vest-Agder fylkeskommunes eierskapsmelding fra 2010 står det at «*For virksomheter hvor det samfunnspolitisk formål er det viktigste, kan engasjement og faglig innsikt være viktigere. Politikere bidrar som styremedlemmer til demokratisk legitimitet i virksomhetene, samtidig som de ofte besitter erfaringer som styrker styrets og virksomhetens arbeid*».

I «Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll» anbefaler KS eierne å velge et styre som «gjenspeile og representerer selskapets behov og bør ha forskjellig og

⁴¹ Kilde; Bøhren (2011)

⁴² I rapporten; *Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap fra 2015*

supplerende kompetanse innen økonomi, organisasjon og om markedet som selskapet opererer i. Videre bør styret inneha faglig innsikt og ha en interesse for selskapets formål». KS skriver videre at «kommunen må selv definere hva slags kompetanse og kapasitet som forventes av styremedlemmene». Etter revisjonens vurdering bør eierne legge vekt på å velge styremedlemmer med relevant kompetanse, og ikke la forhold som politisk tilhørighet avgjøre styrevalg. Politisk erfaring kan imidlertid være nyttig kompetanse i et bredt sammensatt styre.⁴³

Eierrepresentant og styremedlem

For innværende periode (2016–2018) har generalforsamlingen valgt Tellef Inge Mørland fylkesordfører for Aust-Agder fylkeskommune som et av styremedlemmene fra Aust-Agder fylkeskommune.⁴⁴ Fylkesordføreren representerer også fylkeskommunen i generalforsamlingen. (I forrige periode var fylkesordfører i Vest-Agder fylkeskommune styremedlem ved siden av å være fylkeskommunens representant i eierorganet).

Å velge en eierrepresentant som styremedlem er ikke i strid med aksjelovens bestemmelser. Bestemmelser om inhabilitet for representanter i en generalforsamling (aksjeloven § 5-3) er på generelt grunnlag ikke til hinder for at en aksjeeier kan delta i behandlingen av saker som en, som styremedlem, har vært med å utarbeide. «Her foreligger det i utgangspunktet bare inhabilitet i saker om det skal reises søksmål, eller rettes ansvar mot vedkommende aksjonær, eller mot andre hvor vedkommende aksjonær har en betydelig interesse i saken som kan være stridende mot selskapets. Det vil nok også foreligge inhabilitet i forbindelse med avgjørelser i generalforsamlingen som kan forhindre at selskapet gjør gjeldende ansvar eller søksmål mot vedkommende».⁴⁵ Etter revisjonens vurdering er imidlertid et slikt valg ikke i samsvar med anbefalinger fra KS og eiernes egne eierskapsmeldinger. KS har skjerpet sin anbefaling på dette punktet fra at en kommune/fylkeskommune som en regel; «kritisk vurderer bruken av ledende politikere i selskapsstyrene», til å si at; «ordfører og rådmann bør ikke sitte i styret i selskaper.»⁴⁶ Vest-Agder fylkeskommunes skriver i sin eierskapsmelding (punkt 5.3.3 Habilitet); «Kontrollfunksjonen kan gi folkevalgte utfordringer med å skille rollene når de som fylkestingsmedlem er satt til å ha en kontrollfunksjon overfor selskapet de er styremedlem i og lojal overfor. Uklarhet om habilitet kan bidra til å svekke virksomhetens og fylkeskommunens omdømme.»

I saksfremlegget til fylkestingets behandling (14.02.17) av Aust-Agder fylkeskommunes eierstrategi er målsettinger for et klart organisatorisk skille mellom det politiske og administrative apparat drøftet. Spørsmålet om habilitet knyttet til utnevnelsen av politikere til styret i selskaper er ikke nærmere behandlet i eierskapsmelding.

I Kristiansand kommunes nye eierskapsmelding (vedtatt i bystyret 31.05.17) heter det; «For å unngå uheldig rolleblanding anbefales det som hovedregel at faste medlemmer av kommunalutvalget ikke sitter i styret for kommunale heleide aksjeselskaper. Som eierorgan

⁴³ Jf Kristiansand kommune eierskapsmelding 2017.

⁴⁴ Tellef Inge Mørland har med virkning fra 25. oktober fått innvilget fritak fra sine fylkeskommunale verv (sak 17/63 i fylkestinget 24.10.17). Aust-Agder fylkeskommunen har valgt ny fylkesordfører som (revisjonen forutsetter) vil gå inn som ny eierrepresentant for Aust-Agder fylkeskommune i generalforsamlingen for AKT. Tellef Inge Mørland har ikke bedt om å bli skiftet ut som styremedlem i AKT.

⁴⁵ Kilde; Advokat John Sveinsvold Jusstorget 23.06.04.

⁴⁶ Anbefaling 15 i KS «Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll» 2015

bør kommunalutvalget være helt uavhengig til å behandle saker, velge, og avsette styrer for de kommunalt heleide aksjeselskapene. En god eieroppfølging, der virksomheten vurderes opp mot eiers mål og forventninger, ivaretas best dersom det ikke kan stilles spørsmål ved uavhengigheten til eierorganets medlemmer».

I generalforsamlingen har hver eier bare én representant. Av hensyn til å sikre innbyggerne i de enkelte eierkommunene tillit til at deres ene representant ivaretar ansvaret for kontroll og oppfølging av virksomheten på en god og uavhengig måte, mener revisjonen at medlem av generalforsamlingen ikke samtidig bør velges som styremedlem i selskapet.

4.5.7 Samhandlingen mellom eierne i eierstyringen

Eierne har aksjonæravtale som regulerer forholdet mellom aksjonærene. Aksjonæravtalen gir bestemmelser utover det som står i vedtektene blant annet knyttet til valg av styremedlemmer, vedtak som krever enstemmighet i generalforsamlingen og rapportering til den enkelte eier.

På eiermøter deltar eierne sammen. Eierrepresentantene opplyser også at de i forbindelse med valg av styret gjennomgår totalsammensetningen med de øvrige eierne før valget formelt finner sted. Det opplyses også at det ikke gjennomføres planmessig styreevaluering, *«men ved hvert valg drøftes sammensetningen mellom eierne med tanke på å få en god balanse utfra kompetanse, regional tilhørighet, ekstern tilhørighet, kjønnsbalanse samt generell egnethet»*, jf. tilbakemelding fra fylkesordfører i Vest-Agder fylkeskommune.

Sentralt i aksjonæravtalen er også punktene som regulerer kapitalforhold og økonomisk tilskudd fra eierne. Her heter det at endelig tildeling fra den enkelte aksjonær skal benyttes til oppfyllelse av virksomhetens formål, herunder de fullmakter og krav som fremkommer av det årlige tildelingsbrevet fra aksjonæren, innenfor dennes geografiske område.

Valgkomite

I Kristiansand kommunes nye eierskapsmelding heter det: *«KS og Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES⁴⁷) anbefaler bruk av valgkomite og at dette bør vedtektsfestes. Kompetente valgkomiteer med retningslinjer for arbeidet kan bidra til ryddige og gode prosesser med å vurdere og fremme egnede kandidater til de enkelte styrene. Det bør vedtektsfestes for alle interkommunale selskaper at representantskapene velger valgkomite. Det bør vedtektsfestes at deleide aksjeselskaper skal ha valgkomite. Det bør utarbeides egne instruksjoner for valgkomiteene der ansvaret for å fremme forslag til kompetente styrekandidater fremgår».*

Revisjonen anbefaler at eierne i AKT bør følge opp denne anbefalingen og opprette en felles valgkomité for valg av styremedlemmer til AKT. Valgkomiteene vil, i større grad

⁴⁷ NUES består av: Den norske Revisorforening, Eierforum, Finans Norge, Oslo Børs, NHO, aksjonærforeningen i Norge, Norske Finansanalytikerforening, Pensjonskasseforeningen, Verdipapirfondenes forening

enn det som skjer i dag, kunne vurdere kandidater fra de tre eiere i sammenheng for å sikre en samlet kjønnsbalanse og kompetansemessig sammensetning som er til det beste for selskapet. En felles valgkomité vil også kunne fremme forslag til eksterne styremedlemmer, samt forslag til hvem som bør være styreleder og nestleder. En valgkomite bør ha kontakt med eierne og styret i sin vurdering av behov for styrekompetanse.

4.5.8 Eierstyring – oppsummering av revisjonens vurdering

Revisjonen har fått forståelse av at AKT ble etablert som et administrasjonsselskap, utenfor Vest-Agder fylkeskommunes forvaltning, for å kunne åpne for flere eiere. Målet var blant annet å styrke kollektivtilbud på tvers av fylkesgrensen. Aksjeselskapsformen ble valgt fordi den var best egnet ved eventuelt inntreden av nye eiere. Det er kun Aust-Agder fylkeskommune som er kommet inn på eiersiden etter at selskapet ble etablert.

Revisjonens vurdering er at eierne, ved fylkeskommunene, har styringsdokument, strategier og rutiner for eierstyring av AKT, utover det som ligger i eierskapsmeldingene. I samsvar med aksjonæravtalen utarbeides det årlige leveranseavtaler mellom de to fylkeskommunene og AKT. I samsvar med avtalene rapporterer AKT tertialvis og det avholdes månedlige oppfølgingsmøter med de to eierne. Revisjonens inntrykk er at eierne har en aktiv eieroppfølging av AKT der det er fokus på at selskapet leverer i samsvar med den årlige «bestillingen». Revisjonens inntrykk er at klare strategiske mål og bestillinger fra eierne bidrar til å skape trygghet og en effektiv drift av virksomheten.

Revisjonen mener behovet for tett eieroppfølging tilsier at eierne i forbindelse med sammenslåing av fylkeskommunene bør vurdere hensiktsmessighet av å ha AKT organisert som et AS. Bruk av informasjonsteknologi, nye miljøvennlige energikilde som åpner for helt nye måter å tilby kollektivtjenester, tilsier at det er hensiktsmessig at virksomheten er organisert med en stor grad av frihet til å foreta raske beslutninger og tilpasninger i marked som er i rivende utvikling.

Etter revisjonens vurdering er for øvrig eierstyringen i samsvar med kravene i aksjeloven. Generalforsamlingens valg av styremedlemmer er i samsvar med aksjelovens bestemmelser. Revisjonen mener imidlertid at det er uheldig, med hensyn til å sikre eierrepresentantenes uavhengighet, at Aust-Agder fylkeskommunes eierrepresentant i generalforsamlingen⁴⁸ også har vært valgt som styremedlem. Etter revisjonens vurdering, og i samsvar med anbefalinger i ny eierskapsmelding fra Kristiansand kommune, bør ikke medlemmer av generalforsamlingen velges som styremedlemmer.

Eierne har i dag ikke valgkomite. I samsvar med anbefalinger fra KS er revisjonens vurdering at eierne bør vurdere å velge en felles valgkomite. Valgkomite vil kunne styrke arbeidet med å sette sammen et styre med god kjønnsbalanse og variert og god kompetanse for å lede virksomheten.

⁴⁸ Fra 25. oktober 2017 vil fylkeskommunens eierrepresentant (ny fylkesordføreren) ikke sitte som styremedlem i AKT.

5 Utøvelse av virksomheten

I dette kapitlet vil revisjonen drøfte om virksomheten i AKT utøves i samsvar med gjeldende lover og regler og innenfor de rammer som er gitt i vedtekter og eiers styrings-signal. Innledningsvis omtales rammer for virksomheten og krav og anbefalinger til styrets kontroll- og forvaltningsansvar. Vi vil så omtale styrets forvaltning av virksomhetene basert på informasjon fra møte med styreleder. Revisjonens vurdering av om virksomhetene utøves i samsvar med lover og innenfor de rammer som er gitt i vedtekter og krav fra eier følger i del 5.3.

5.1 Rammer for styrets oppfølging av virksomheten

Det følger av aksjelovens § 6-1 at selskapet skal ha et styre med ett eller flere medlemmer.

Styrets forvaltnings- og tilsynsansvar er gitt i aksjelovens §§ 6-12 og 6-13;

- *Styret skal sørge for forsvarlig organisering av virksomheten.*
- *Styret skal i nødvendig utstrekning fastsette planer og budsjetter for selskapets virksomhet. Styret kan også fastsette retningslinjer for virksomheten.*
- *Styret skal holde seg orientert om selskapets økonomiske stilling og plikter å påse at dets virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll.*
- *Styret kan iverksette undersøkelser det finner nødvendig for å kunne utføre sine oppgaver.*
- *Styret skal føre tilsyn med den daglige ledelse og selskapets virksomhet for øvrig.*
- *Styret kan fastsette instruks for den daglige ledelse.*

På vegne av eierne har styret ansvaret for forvaltningen av selskapet. Styret skal sørge for en forsvarlig organisering av virksomheten og gi overordnede rammer for virksomheten i form av målsettinger, strategiske planer og budsjett. Styret har ansvaret for all ledelse av selskapet og gjør det gjennom å ansette en daglig leder som får ansvaret for den daglige driften av virksomheten. Styret har også ansvaret for kontroll av, og tilsyn med den daglige ledelsen av selskapets virksomhet.

Det er eiernes ansvar å velge et styre med nødvendige kompetanse for å nå selskapets mål. I kap 4.5.6 har revisjonen drøftet eiernes valg av styret til AKT. KS anbefaler at eier også ber styret selv jevnlig å vurdere egen kompetanse ut fra eiernes formål med selskapet. KS anbefaler flere rutiner for å sikre nødvendig kompetanse, herunder at styret;

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

KS anbefaler videre at eierne bør påse at selskapsstyrene utarbeider, og jevnlig reviderer, etiske retningslinjer for selskapsdriften.

De enkelte eierne har i sine eierskapsmeldinger (omtalt i kap. 4.2) anbefalinger til styrets arbeid i samsvar med KS sine anbefalinger. I Vest-Agder fylkeskommunes retningslinjer for styrets arbeid heter det blant annet at styret skal utarbeide instruks for styrets arbeid. Styret skal klargjøre virksomhetens verdigrunnlag og i samsvar med dette utforme etiske retningslinjer. Styret skal fastsette en årlig plan for arbeidet sitt og det bør evaluere sitt arbeid og sin kompetanse årlig. Tilsvarende anbefalinger inngår også i revidert eierskapsmelding (punkt 2.6) for Kristiansand kommune.

I AKT har de ansatte, i samsvar med aksjelovens § 6-4, ett medlem i styret. Når de ansatte har representasjon i styret skal styret etter aksjelovens § 6-23 fastsette en *styreinstruks* som gir nærmere regler om styrets arbeid og saksbehandling i selskapet. «*Instruksen skal blant annet inneholde regler om hvilke saker som skal styrebehandles og daglig leders arbeidsoppgaver og plikter overfor styret. Instruksen skal også inneholde regler for innkalling og møtebehandling*».

Revisjonen har i kapittel 3 redegjort for at AKT, som et offentlige eid aksjeselskap, også er pålagt å følge offentlighetsloven, forvaltningsloven og lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Det er styrets ansvar å påse at virksomheten drives i samsvar med krav i lov og forskrift som gjelder for selskapet.

I tillegg har eierne gjennom de årlige leveranseavtalene stilt krav til virksomhetens tjenesteproduksjon og rapportering som styret er pålagt å følge opp.

5.2 Styrets forvaltning, tilsyn og kontroll med virksomheten

Revisjonen har innhentet informasjon om styrets arbeid gjennom blant annet å lese strategiplan 2017-2030, styrets årsmelding (2015 og 2016), årsrapport for 2015 og 2016, protokoller fra styremøtene, og gjennom samtale med eierne (ved Aust-Agder fylkeskommune og Vest-Agder fylkeskommune), daglig leder i selskapet og styreleder.

5.2.1 Instrukser og retningslinjer for styret og daglig leder

Styreleder opplyser at hun tar initiativ til å planlegge og evaluere styrets arbeid og arbeidsform. Styreleder har tatt initiativ til at styret skal få innføring og kunnskap om AKTs virksomhet.

På spørsmål om styret har vurdert egen kompetanse gir styreleder uttrykk for at hun har fokus på at styret må fungere godt som et kollegium og at det er viktig at styremedlemmene har god informasjon om virksomheten de er satt til lede. Hun forutsetter at eierne selv har vurdert styrerepresentantenes egnethet, og at de velger styremedlemmer med ønsket kompetanse til å ivareta eiernes mål for virksomheten.

Styreinstruks

Styret har vedtatt en styreinstruks som beskriver styrets ansvar og arbeidsområder. Instruksens angir hva som inngår i styrets overordnede forvaltnings- og tilsynsansvar, samt ansvar for regelmessig å vurdere selskapets egenkapital. Videre gir instruksens

retningslinjer for plan for styrearbeidet, innkalling, dagsorden og protokollføring samt regler knyttet til inhabilitet og taushetsplikt. Instruksen omhandler også daglig leders ansvar. Daglig leder skal stå for den daglige ledelsen av selskapets virksomhet, representere selskapet utad og i samråd med styreleder forberede saker for styret.

Det er i styreinstruksen vist til at daglig leder skal følge de retningslinjer og pålegg som styret har gitt og at dette skal nedfelles i egen ansettelsesavtale og stillingsbeskrivelse for daglig leder. Det er inngått ansettelseskontrakt med daglig leder i 2008 og styret har i 2008 utarbeidet instruks for daglig leder. Det opplyses imidlertid fra selskapet at styret har gitt daglig leder prokura⁴⁹ i ettertid uten at instruksen er oppdatert.

Handlingsregler for hvordan vi jobber i AKT

Styret har videre vedtatt «Handlingsregler for hvordan vi jobber i AKT». handlingsreglene omfatter etiske retningslinjer for AKT, samspillsregler, varslingsplakat og retningslinjer for ansattes kontakt med leverandører.

De etiske retningslinjene gjelder for alle ansatte, innleide og konsulenter og styremedlemmer. Reglene beskriver den enkeltes ansvar, gir regler for blant annet kollegial opptreden, habilitet, gjennomføring av anskaffelser, mottak av gaver og andre fordeler. Essensen er etter revisjonens oppfatning uttrykt i følgende punkt: «*Den enkelte medarbeider plikter å utføre sine oppgaver og opptre utad på en slik måte at det kan tåle offentlighetens lys sett i forhold til allmenngyldige etiske normer og slik at det ikke skader AKTs eller kollektivtrafikkens omdømme*».

Når AKT har valgt å utarbeide egne retningslinjer for ansattes kontakt med leverandører så henger det sammen med at kontakt med leverandører av busstjenester og drosjetjenester er en viktig del av AKTs virksomhet. Sentralt i disse retningslinjene er at når AKT kjøper varer og tjenester fra bussoperatører, IT-leverandører, konsulenter og andre, så skal AKT følge regelverket for offentlige anskaffelser. Herunder fokuseres det på at leverandørene før og under konkurranser skal likebehandles.

Styreleder opplyser at de har fastsatt plan (årshjul) for sitt arbeid.

5.2.2 Organisering av virksomheten

I forbindelse med strategiarbeidet legger styret vekt på å vurdere om selskapet er rigget for å nå målene som er satt for virksomheten. Styret har som mål at selskapet skal være en ressurs innenfor selskapets kjerneområder. I samsvar med ytelsesavtaler, er målet at selskapet, i samarbeid med eiere og samarbeidsparter, skal bidra i utviklingen av tjenestene. Selskapet har en forholdsvis liten organisasjon. Det er dermed ikke mulig å inneha spisskompetanse på alle områder. En del av strategiarbeidet er derfor å prioritere hvilken kompetanse som bør ligge i organisasjonen, og hvilke tjenester selskapet må kjøpe eksternt, eller samhandle med eierne, for å løse. Et eksempel her er kjøp av juridisk spisskompetanse til gjennomføring av store anskaffelsesprosesser.

⁴⁹ Prokura er den fullmakt som en eller flere personer har fra et selskap til å inngå avtaler i selskapets navn. Å meddele daglig leder i et selskap prokura er en praktisk ordning som gjør det mulig å foreta beslutninger i foretaket uten forutgående styrebehandling.

Foruten administrerende direktør består ledelsen i selskapet av en markeds- og utviklingssjef, som også er nestleder, en produksjef, en plansjef, administrasjonssjef og økonomisjef. Det er tre kvinner og tre menn i ledelsen. Det er gjennomført årlige medarbeiderundersøkelse. AKT er en IA bedrift. Sykefraværet var på 5,9 pst. i 2016 mot 2 pst i 2015. Ledelsen skriver i årsrapporten for 2016 at de vurderer arbeidsmiljøet som bra, og at det ikke er rapportert om skader eller ulykker på arbeidsplassen i 2016.

5.2.3 Forvaltning av selskapet, tilsyn og kontroll

Styreleder sier at styret ønsker å spille en aktiv rolle i utvikling og forvaltning av selskapet. Det er et mål at styret ikke bare skal drive kontroll og tilsyn, men bidra aktivt til en effektiv forvaltning av virksomheten og utvikling av tjenestene i samsvar med eiernes mål. Styret ønsker at AKT, med sin spisskompetanse, skal bidra til å legge føringer for utviklingen innen kollektivtilbudet i Agderfylkene.

Styret fastsetter planer for virksomheten og årshjul for styrets arbeid. Styret vedtar budsjett for selskapet. Styret har fast møteplan med seks møter i året. Styret får kvartalsvis økonomirapportering og orientering om selskapets økonomiske stilling.

Styret får løpende orientering i styremøtene om virksomheten. I henhold til protokollene fra styremøter, som ble avholdt i 2016, er to sentrale orienteringstema status i merverdiavgiftsaken og status i anskaffelsesprosessen for busstjenester med tilhørende valg av drivstoff løsninger. Utover rapportering fra virksomheten har styret som en del av tilsyns- og kontrolloppfølgingen møte med revisor for selskapet, hvor daglig leder ikke er til stede. Styreleder har dialog med daglig leder mellom styremøtene. Styret får løpende orientering om selskapet fra daglig leder.

Etterlevelse av lov og forskrift om offentlige anskaffelser

Styreleder uttrykte at styret har stort fokus på at anskaffelser gjennomføres i samsvar med lov og forskrift om offentlige anskaffelser. For å sikre at anskaffelsene av nye buss-tjenester skjer i samsvar med regelverket har AKT kjøpt juridisk bistand⁵⁰ til gjennomføringen av prosessen. Dette er kompliserte anskaffelser med lang varighet der incentivordninger og miljøaspektet er sentralt. Styret har (i styremøtene avholdt i 2016) fått fortløpende orientering om status i anskaffelsesprosessene. Styret har også innkalt eierne til eiermøter for å orientere om prosessene og for sikre at selskapets valg av drivstoffløsning er omforent med eiernes ønsker.

Internkontroll

På spørsmål om virksomheten har forsvarlig internkontroll viser styreleder til at styret får rapportering om status blant annet knyttet til økonomi, drift (klager, oppfølging av busselskaper, kundetilfredshet, kundegrunnlag), arbeidsmiljø og miljømål.

I selskapets årsrapport rapporteres det på utviklingen i antall passasjerer, resultater fra kunde-tilfredshetsundersøkelser og miljøstatus innenfor selskapets virksomhetsområde. Styreleders vurdering er at styret, gjennom orientering fra daglig leder, rapporteringen fra virksomheten og dialog med revisor, får et godt grunnlag for å holde seg orientert om

⁵⁰ AKT har inngått rammeavtaler om levering av juridiske tjenester med tre ulike advokatselskaper

selskapets økonomiske stilling og at virksomheten er gjenstand for betryggende internkontroll.

5.2.4 Risikovurdering av virksomheten

Revisjonen har stilt spørsmål ved om det blir foretatt risikoevaluering av virksomheten, med hensyn til drift, økonomi eller misligheter. Styreleder opplyser at styret får tertialvis økonomirapportering, løpende driftsrapportering, der driftsrelaterte utfordringer inngår, og løpende orientering fra daglig leder om status i virksomheten. Styret har eget årlig evalueringsmøte med revisor hvor daglig leder ikke er til stede. Styret og den daglige ledelsen i virksomheten har også en felles årlig strategiprosess der ressursituasjonen og organiseringen inngår i vurderingen av om virksomheten er rigget for å nå målene som eierne har satt for virksomheten.

5.2.5 Rapportering til eierne

Styreleder opplever at eiernes mål og forventninger til virksomheten er klart kommunisert. Gjennom generalforsamling og eiermøter, plandokument for kollektivtransporten og budsjett og ytelsesavtaler uttrykker eierne sine langsiktige og kortsiktige mål for virksomheten. (Eierstyringen og oppfølging av virksomheten er drøftet i kapittel 4.)

Styreleder opplever at eierne viser stor interesse for selskapets aktivitet. Styreleder oppfatter at eierstyringen gjenspeiler eiernes ambisjoner om å være aktive og forutsigbare eiere.

Styret rapporterer til generalforsamlingen. Som en del av innkallingen til generalforsamlingen følger styrets årsberetning og regnskap. Utover den lovpålagte rapporteringen som styret gir til generalforsamlingen har revisjonen fått opplyst at daglig leder for AKT, på forespørsel fra eierne, møter og informerer om virksomheten i ulike politiske organ og i møter med administrasjonen hos eierne. I samsvar med krav til rapportering i leveranseavtalene med Vest-Agder fylkeskommune og Aust-Agder fylkeskommune rapporterer AKT tertialvis til sine to største eiere. I tillegg deltar selskapet i statusmøter med sine eiere på administrativt nivå.

5.3 Revisjonens vurdering av virksomheten

5.3.1 Styrets oppfølging av virksomheten og rapportering til eierne

Revisjonens vurdering er at styret forvalter virksomheten i samsvar med aksjelovens bestemmelser og i henhold til eiernes krav og forventninger. Revisjonen oppfatter at styret sørger for forsvarlig organisering av virksomheten og de fastsetter planer og budsjetter for selskapets virksomhet.

Styret er, slik revisjonen oppfatter, aktivt med i strategiarbeidet for virksomheten. Gjennom rapportering og orientering fra daglig leder holder styret seg orientert om selskapets økonomiske stilling og plikter. Gjennom økonomirapportering og driftsrapporter fra virksomheten og dialog med revisor påser styret at virksomheten, regnskapet og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll.

Styret holdes løpende orientert om status på HMS området. Forholdsvis lavt sykefravær (2 pst. i 2015 og 5,9 pst. i 2016) er også en indikasjon på god organisering av virksomheten. Gjennom utarbeidelsen av «Handlingsregler for hvordan vi jobber i AKT», der det inngår egne retningslinjer for AKT-ansattes kontakt med leverandører, tar styret, etter revisjonens oppfatning, aktivt grep for å forhindre misligheter og korrupsjon og effektiv ressursbruk ved anskaffelser, i samsvar med eiernes forventninger⁵¹.

Styret har fastsatt årsplan og instruks for styrets arbeid. Utarbeidelse av instruks er i samsvar med KS sine anbefalinger, og krav/anbefalinger i eiernes eierskapsmeldinger. Det er også i samsvar med kravet i aksjelovens § 6-23 om at styret skal fastsette styreinstruks, som gir nærmere regler om styrets arbeid og saksbehandling, når de ansatte har representasjon i styret. I instruksen heter det at styret skal utføre sine oppgaver i henhold til aksjeloven, selskapets vedtekter, tildelingsbrev/rammeavtaler fra eierne og styreinstruksen. Ansvar og oppgaver for forvaltningen, tilsyn og overvåkingen er konkretisert i instruksen i samsvar med de krav som ligger i aksjeloven.

I instruksen for styrets arbeid er også daglig leders ansvar og oppgaver omtalt. Daglig leder gir styret underretning om selskapets virksomhet, stilling og resultatutvikling, så ofte som styret ønsker det. Daglig leder representerer selskapet i daglig drift og er den som uttaler seg på vegne av selskapet. Daglig leder forbereder saker som skal behandles i styret i samråd med styrets leder. Daglig leder står for den daglige ledelse av selskapets virksomhet og skal følge de retningslinjer og pålegg styret har gitt. Det står videre at dette skal nedfelles i egen ansettelsesavtale og stillingsbeskrivelse for daglig leder. Det er inngått ansettelseskontrakt med daglig leder i 2008 og styret har i samme år utarbeidet instruks for daglig leder. Det er imidlertid opplyst fra selskapet at daglig leder i ettertid er gitt prokura, uten at dette da fremgår av daglig leders instruks. Revisjonen anbefaler at instruks for daglig leder oppdateres, slik at den stemmer med de faktiske forhold.

Styret innkaller til ordinær generalforsamling hvert år hvor de legger frem styrets årsberetning og årsregnskap i samsvar med krav i aksjeloven. Under punkt 4.5.5 foran har revisjonen påpekt at de ikke kan se at kontrollutvalgene og revisjonen⁵² har mottatt

⁵¹ Jf. punkt 3.3.2 og punkt 3.3.4 om aktivt samfunnsansvar i Vest-Agder fylkeskommunes eierskapsmelding, og punkt 2.8 om kommunens samfunnsansvar i revidert eierskapsmelding for Kristiansand kommune.

⁵² Kommunerevisjonen eller fylkeskommunenes revisor.

varslet om generalforsamlingen i samsvar med kommuneloven § 80. Det er styret som har ansvaret for å varsle kontrollutvalg og revisor om møter i generalforsamling.

Etter revisjonens oppfatning har styret fulgt anbefalinger fra KS og fra eierne (nedfelt i eierskapsmeldingene) til utarbeidelse av etiske retningslinjer. Når det gjelder regler for habilitet er det et eget punkt om habilitet både i styreinstruksen og i de etiske retningslinjene.

På grunnlag av tilbakemeldinger både fra eierne og fra styreleder er revisjonens oppfatning at samspillet mellom styret og eierne fungerer bra. Styret viser etter revisjonens oppfatning en aktiv holdning, de ønsker å drøfte og avklare viktige strategiske valg med eierne, utover de avklaringer som skjer på ordinær generalforsamling. Eksempel på dette er innkalling til eiermøte høsten 2016 der valg av drivstoffstrategi i forbindelse med anskaffelse av nye busstjenester ble drøftet. En god dialog og avklaring av strategiske valg er også, slik revisjonen oppfatter, i samsvar med eiernes forventninger til virksomheten. Eierne har gitt klare styringssignaler, for eksempel i «Plan for kollektivtransport i Vest-Agder 2015-2020», og i rammeavtale og ytelsesavtaler mellom selskapet og de to fylkeskommunene. AKT er et administrasjonsselskap som skal levere et kostnadseffektivt kollektivtilbud, skoleskyss og bidra til en miljøvennlig trafikkutvikling innenfor de årlige budsjetttrammene. Det ligger etter revisjonens oppfatning implisitt i dette at styrets strategiske beslutninger må være avstemt og i samsvar med eiernes forventninger.

Utviklingen innen kollektivtilbudet er avgjørende for at Kristiansand kommune og fylkeskommunene skal nå målene i nasjonal transportplan om at veksten i persontransport i storbyområdene skal dekkes med kollektivtransport, sykkel og gange. AKT er et sentralt og avgjørende verktøy i eiernes arbeid med å nå disse målene.

5.3.2 Har AKT en effektiv og økonomisk forsvarlig drift?

I aksjelovens § 3-4 stilles det krav til at virksomheten til enhver tid skal ha egenkapital og likviditet som er forsvarlig ut fra den risikoen ved, og omfanget av, virksomheten i selskapet. I selskapets årsrapport blir det redegjort for den finansielle risikoen selskapet står overfor knyttet til belønningsmidler fra staten og til det varslede merverdiavgiftskravet. Revisjonen oppfatter at selskapet, med en samlet egenkapital ved utgangen av 2016 på 116,2 mill. kr, i samsvar med aksjelovens krav har tatt høyde for gjeldende risiko. Egenkapital er så høy for at aktiviteten skal kunne opprettholdes gjennom året, frem til neste budsjettprosess selv om det skulle komme vedtak om betaling av merverdiavgift⁵³, eller om belønningsmidler fra staten skulle falle bort⁵⁴.

Selskapet hadde et positivt driftsresultat i 2015 og 2016. Årsresultatet var på henholdsvis 27,3 mill. kr i 2015 og 30,8 mill. kr i 2016. Iht. vedtekter og aksjonæravtalen har ikke selskapet økonomisk overskudd som mål, og det skal ikke gis utbytte til eierne. Revisjonen oppfatter at de gode driftsresultatene i 2015 og 2016 har sammenheng med at Aust-Agder fylkeskommune, som ny aksjonær, bidrar til å dekke selskapets administrasjonskostnader uten at finansieringen fra Vest-Agder fylkeskommune er blitt

⁵³ Et vedtak som kom fra Skattedirektoratet 19.09.17 om etterberegning av 104 mill. kr i merverdiavgift

⁵⁴ AKT opplyser at de har fått 55 mill. kr i belønningsmidler fra Staten for 2017.

reduisert tilsvarende. AKT har dermed fått frigjort midler til å bygge opp en buffer, uten at tjenestetilbud er redusert.⁵⁵ Usikkerhet knyttet til eventuelt økte utgifter og/eller reduserte inntekter (ved eventuelt bortfall av statlige belønningsmidler) har ligget til grunn for de siste års budsjetteringer.

I samsvar med aksjonæravtalens punkt 6.8 fører AKT avdelingsregnskap, dvs selskapet har oversikt over fordelingen av overskuddet i den «enkelte aksjonærs geografiske område». Overskuddet fra 2015 fordeler seg med 23,1 mill. kr på Vest-Agder fylkeskommune og 4,2 mill. kr på Aust-Agder fylkeskommune. For 2016 var fordelingen av årsresultatet 25,1 mill. kr i Vest-Agder og 5,7 mill. kr i Aust-Agder. Slik revisjonen oppfatter selskapsavtalen kan styret, ut fra en vurdering av hva som er nødvendig egenkapital, vedta å benytte oppsparte midler fra en fylkeskommune til å dekke eventuell økning i kostnadene innenfor denne fylkeskommunens geografiske område det neste budsjettåret.

Etter revisjonens vurdering medfører informasjonen om at AKT har fått kompensert kravet fra Skatt Sør fra Vest-Agder fylkeskommune og kommunene i Vest-Agder,⁵⁶ at behovet for buffer ikke er like stort i 2017 som det var i 2016.⁵⁷ På grunn av redusert risiko bør Vest-Agder fylkeskommune⁵⁸ i samråd med AKT, etter revisjonens vurdering, ta stilling til om deler av egenkapitalen skal inngå i finansieringen av kollektivtilbudet i Vest-Agder.

Revisjonens vurdering er at AKT totalt sett har en økonomisk forsvarlig drift.

5.3.3 Når virksomheten målene eierne har satt for virksomheten?

Som omtalt i kapittel tre er målet for AKT; «å tilby innbyggerne et velfungerende og kostnadseffektivt kollektivtilbud, samt utføre lovpålagte skoleskyssoppgaver, og bidra til en miljøvennlig trafikkutvikling».

Tilbakemeldingene revisjonen har fått fra eierne, styreleder og ut fra rapporteringen selskapet gir eierne er revisjonens inntrykk at AKT leverer i samsvar med målene eierne har satt. Eierne har blant annet gjennom «Plan for kollektivtransporten i Vest-Agder 2015-2020» gitt klare mål og føringer for kollektivtilbudet i fylkene. Den årlige leveransen følges opp gjennom tertialvis rapportering fra selskapet og månedlige møter mellom selskapet og fylkeskommunene.

AKT rapporterer blant annet om positiv passasjerutvikling i 2015 og 2016 og positiv utvikling i kundetilfredsheten. «Kundetilfredsheten har aldri vært høyere enn i 2015» (jf. årsrapporten for 2015). Også når det gjelder utslipp av miljøskadelige gasser fra bussene er det en positiv utvikling, noe som følge av strengere krav til utslipp.

⁵⁵ Andelen av overskuddet som er knyttet til virksomheten i Vest-Agder fylkeskommune (ca 23 mill. av 27,4 mill. kr i 2015 og 25,1 mill. av 30,8 mill. kr i 2016) tyder på dette.

⁵⁶ Signalene om dette kom i brev av 30.11.15 fra Skattedirektoratet til skattekontorene, jf punkt 3.1.4 foran. Når AKT ikke skal ha kompensasjon fra Aust-Agder fylkeskommune for kravet fra Skatt Sør så er det fordi kravet fra Skatt Sør er for 2008-2014 – før Aust-Agder fylkeskommune begynte å «kjøpe» tjenester fra AKT.

⁵⁷ Signalene fra Skattedirektoratet kom etter at budsjettet for 2016 var lagt.

⁵⁸ Da egenkapitalen i all hovedsak er knyttet til virksomheten i Vest-Agder, jf note 54 over.

Strategisk planlegging

Revisjonen vil også trekke frem at selskapets «Strategiplan for 2017-2030» har mål for utviklingen innen områdene; kunder og marked, produkt og tjenester, eksterne samarbeidspartnere og organisasjon samt kompetanse, som er i samsvar med de mål og styringssignaler eierne har gitt. Strategiplanen synes å være solid fundert på forskning, markedsanalyser (blant annet utført for andre kollektivselskap som Ruter AS) og anbefalinger fra statlige faginstanser som Statens vegvesen. Revisjonens inntrykk er at strategien gir tydelige føringer for selskapets arbeid og god informasjon til eierne om AKTs satsinger.

Samferdselsdepartementet har på sine hjemmesider lagt ut link til boken «79 råd og vink for utvikling av kollektivtransport i regionene.»⁵⁹ Som tittelen sier – boken inneholder råd til utvikling av kollektivtilbud, herunder blant annet til; samarbeid og medvirkning fra ulike aktører, marked og brukere samt driftsopplegg. Revisjonens inntrykk er at AKTs strategiplan tar opp i seg de anbefalingene som departementet gir. For eksempel knyttet til fokus på et enkelt og attraktivt tilbud, nettverk av høyfrekvente linjer i byen, informasjon til reisende og forenklet pris- og sonesystem. Også anbefalinger knyttet til samhandling mellom selskapet, eiere og kommuner synes å være i samsvar med anbefalingene fra departementet. Kristiansand kommunes eierskap i selskapet er i stor grad begrunnet i at dette samspillet er viktig for å nå målene for persontransporten i Kristiansandsregionen.

Kostnadseffektivt kollektivtilbud?

Innledningsvis i denne rapporten har revisjonen pekt på at forskjellen mellom en selskapskontroll og en forvaltningsrevisjon er at forvaltningsrevisjon omfatter «systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets og fylkestingets vedtak og forutsetninger». Kontrollutvalgene har ikke bestilt forvaltningsrevisjon av AKT. Revisjonen har derfor ikke til hensikt å forta en systematisk vurdering knyttet til spørsmålet om måloppnåelsen, men vi vil peke på noen indikatorer som kan si noe om i hvilken grad AKT tilbyr et kostnadseffektivt kollektivtilbud.

AKT må i sin strategiske planlegging vurdere hvordan lovpålagte tjenester og ulike mål for kollektivtilbudet skal balanseres mot hverandre. Fokus på et godt kollektivtilbud i hele Agder kan for eksempel medføre mindre effektiv ressursutnyttelse enn om rute-tilbudet i tettbygde strøk, der antall reiser pr buss er høyest, styrkes. Her kan bemerkes at ut fra selskapets styrende dokumenter oppfatter revisjonen at AKT, med støtte fra sine eiere, har fokus på å utvide rutetilbudet der passasjertettheten er størst. Kollektivtilbudet i mindre befolkningstette områder er i stor grad begrenset til et tilbud i kombinasjon med lovpålagt skoleskyss. I forbindelse med inngåelse av nye avtaler ser en også at lavt utslipp eller utslippsfrie busser foreløpig er mer kostbare å anskaffe og drifte enn busser med høyere utslipp. Videre ser en for eksempel innenfor en byregion at en økning av busstilbudet i rushtiden, når det er full kapasitetsutnyttelse, er mer kostbart enn å styrke tilbudet på tider av døgnnet når det er ledig busskapasitet. Eiernes føringer og mål for kollektivtilbudet kan mao medføre at kollektivtilbud ikke er det mest kostnadseffektive.

⁵⁹ Forfattere er Gustav Nielsen og Truls Lange.

I tabell under har vi vist utviklingen i antall reiser, Vest-Agder fylkeskommunes finansiering (i nominelle beløp), billettinntekter og totale kostnader pr reise i Vest-Agder i perioden 2012 til 2016⁶⁰.

Reiser, finansiering og kostnader i Vest-Agder 2012 - 2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Reiser	11 238 000	11 728 000	12 031 000	12 459 000	12 874 000
Endring fra året før		4,4 %	2,6 %	3,6 %	3,3 %
Finans. fra VAF	192 000 000	200 100 000	215 700 000	233 900 000	242 400 000
Endring fra året før		4,2 %	7,8 %	8,4 %	3,6 %
Finans. pr reise⁶¹	17,08	17,06	17,93	18,77	18,83
Endring fra året før		-0,1 %	5,1 %	4,7 %	0,3 %
Billettinntekter	118 196 328	128 293 528	133 359 998	130 481 000	135 531 000
Endringer fra året før		8,5 %	3,9 %	-2,2 %	3,9 %
Billettinntekt pr reise	10,5	10,9	11,1	10,5	10,5
Sum driftskostnader	338 385 000	370 904 000	398 451 000	393 588 000	410 479 000
Endring fra året før		9,6 %	7,4 %	-1,2 %	4,3 %
Driftskost. pr reise	30,1	31,6	33,1	31,6	31,9
Endring fra året før		5,0 %	5,0 %	-5,0 %	0,9 %

Fra tabellen ser vi at selskapet hadde en økning i antall reiser i Vest-Agder fra 2015 til 2016 på 3,3 %. Fra 2012 til 2016 har AKT hatt en samlet økning i antall reiser på 14,6 %. Den prosentvise økningen i finansieringen fra Vest-Agder fylkeskommune var på 3,6 % fra 2015 til 2016. Justert for prisstigning (3,6 %⁶²) var finansieringen tilnærmet uendret fra 2015 til 2016. I perioden 2012 til 2016 økte finansieringen med 26,3 % i nominelle kr. Justert for 10,3 % prisstigning⁶³ gir det en økning i finansieringen på ca 16 %. Prisjustert har økning i finansieringen i perioden 2012 – 2016 dermed vært omtrent like høy som økningen i antall reiser i samme perioden. Dette ser en også på finansieringen pr reise som har økt fra 17,08 kr i 2012 til 18,83 kr i 2016. Økningen er på i overkant av 10 % i nominelle kr. Justert for prisstigning er finansieringen pr reise omtrent uendret fra 2012 til 2016. Isolert sett kan det dermed synes som at Vest-Agder fylkeskommune får omtrent like mange reiser pr prisjustert kr overført til AKT i 2016 som i 2012.

Ser en på billettinntekter pr reise så er de uendret fra 2012 til 2016. Prisjustert er billettinntektene dermed ca 10 % lavere i 2016 enn i 2012. Utviklingen i billettinntektene kan ha sammenheng med at AKT har hatt fokus på å få reisende over fra

⁶⁰ Tallene omfatter bare Vest-Agder fordi AKT kun har tilsvarende tall for Aust-Agder fra og med 2015.

⁶¹ Det må her poengteres at kostnader knyttet til lovpålagt skoleskyss utført med drosje er steget fra 34,8 MNOK til 52,8 MNOK i perioden 2012-2016. Økningen i drosjekostnader tar en større del av den totale finansieringen som dermed ikke kan brukes til økt ruteproduksjon.

⁶² Kilde SSB. Årsverks i konsumprisindeks for 2015 til 2016 var på 3,6 %

⁶³ SSB konsumprisindeks viser en prisstigning på 10,3 % i perioden 2012 – 2016 samlet.

forholdsvis dyre (og mindre effektive betalingsløsninger) enkeltbilletter til å bruke periodekort med lavere pris pr reise.

Sum driftskostnader pr reise har gått opp fra 2012 til 2014, for så å gå markert ned fra 2014 til 2015. Fra 2015 til 2016 har det vært en svak økning i driftskostnader pr reise i nominelle beløp, men justert for prisstigning er driftskostnadene pr reise ca 2,6 % lavere i 2016 enn i 2015. Fra 2012 til 2016 har det vært en økning på ca 6 % i sum driftskostnader pr reise - prisjustert betyr det at kostnadene per reise er redusert med ca 4 % i perioden 2012 til 2016. AKT peker på at det skjedde en økning i tilbudet i 2013, samtidig med at det ble investert i et helt nytt sanntidssystem som bidro til en kostnadsøkning. Dette dras inn med helårseffekt i 2014. Reduserte kostnader pr reise kombinert med økt finansiering fra Vest-Agder fylkeskommune fra 2014 til 2015 kan ikke i sin helhet forklares med reduserte billettinntekter. I følge AKT kan reduksjonen i driftskostnader pr reise i Vest-Agder i 2015 i all hovedsak tilskrives at Aust-Agder fylkeskommune, som var kommet inn på eiersiden, bærer 32 % av alle felleskostnader.

Et annet vesentlig moment synes å være at 23 mill. kr av overføringene fra Vest-Agder fylkeskommune i 2015, og 25,1 mill. kr av overføringene i 2016 ikke ble brukt. Pengene ble avsatt som egenkapital (jfr omtalen over i punkt 5.3.2). Dersom en holder «avsetningen» utenfor, blir finansieringen fra Vest-Agder fylkeskommune pr reise på 16,9 kr i 2016. Dette er lavere enn i 2012. Omregnet til 2012 kroner er Vest-Agder fylkeskommunes «effektive» finansieringen pr reise i 2016 ca 10 % lavere enn i 2012. Dette tilsier at Vest-Agder fylkeskommune i 2016 får mer reiser pr kr som tilføres AKT (og som inngår i driften) enn de gjorde i 2012. Hovedforklaringen synes å være at Aust-Agder fylkeskommunes inntreden på eiersiden medfører at Vest-Agder fylkeskommune bærer en mindre del av felleskostnadene sammenlignet med tidligere år.

AKT måler per i dag ikke hvor lang en reise er. Dersom det har skjedd store endringer i reisemønsteret i perioden 2012 – 2016 vil det ikke bli fanget opp i kostnadsbildet over.

For å se på kapasitetsutnyttelsen og utviklingen fra 2012 til 2016 har revisjonen hentet tall for antall reiser og sum rutekilometer fra AKTs årsrapporter for årene 2013 – 2016. Tabellen under viser utviklingen i antall reiser pr rutekilometer⁶⁴ i Vest-Agder i 2012 – 2016.

Reiser, rutekilometer og reiser pr rutekilometer i Vest-Agder 2012- 2016 (tall i 1000)

	2012	2013	2014	2015	2016
Reiser	11 238	11 728	12 031	12 459	12 874
Sum rutekm.	10 088	10 270	10 420	10 561	10 616
Reiser pr rutekm.	1,11	1,14	1,15	1,18	1,21

Tabellen viser at det har vært en jevn økning i antall reiser pr rutekilometer fra 2012 til 2016.⁶⁵ Antall reiser pr rutekilometer er 9 % høyere i 2016 sammenlignet med 2012.

⁶⁴ Sum rutekm. er summen av km som alle bussene i Vest-Agder har kjørt i løpet av et år.

⁶⁵ Ant rutekm. er hentet fra årsrapportene for 2013 – 2016. For 2012 – 2014 er rutekm. lik totalen i tabell på s. 23 i årsrapportene for 2013 og 2014. For 2015 og 2016 er rutekm i Vest-Agder beregnet ut fra totalen i tabellen på s 24 i årsrapport for 2016, fratrasket Setesdal Bilruter – Arendal, Grimstad og Lillesand Agder Buss – Risør, Gjerstad, Tvedestrand og Vegårshei.

Innhenting av data om de enkelte reisesenes lengde, som vil gi sum reisekilometer, vil tilføre nyttig informasjon for å vurdere kapasitetsutnyttelsen, jf drøfting under.

AKT har de senere årene tatt i bruk flere forskjellige teknologier for bedre ressursutnyttelse og kapasitetsutnyttelse. Innen trafikkdrift er det systemer hvor AKT mottar informasjon om bussenes posisjoner via sanntidsinformasjonssystem, antall passasjerer pr holdeplass og billettsalg via billettmaskinene mv. Etter hvert som mer data samles inn, får AKT et stadig bedre grunnlag for å foreta beslutninger om kjøretider, frekvensjusteringer, vurderinger av passasjergrunnlag samt innspill til fremkommelighetstiltak overfor veieier.

AKT opplyser at det i dag er en utfordring å omregne påstigende passasjerer til et belegg (kabinfaktor) på ulike deler av strekningen. Dette forutsetter informasjon om hvilken holdeplass kunden reiser til, noe som i utgangspunktet ikke registreres i billettsystemet. Ved oppstart av ny kontrakt i Kristiansand juli 2018, vil bussene få installert tellesystemer i dørene som registrerer antall på- og avstigende passasjerer pr holdeplass. Etter en periode med slike data vil man etter hvert få god oversikt over belegget om bord ved ulike avganger. Per i dag er det ca. 40 busser som har slike passasjertellingssystemer. Høsten 2018 vil AKT også installere slike passasjertellingssystemer på utvalgte ruter utenfor Kristiansandsområdet. Høsten 2017 ble det implementert datavarehus for samling og videreutvikling av data. AKT opplyser videre at buss-bytter og reisemønstre ikke er tilgjengelige data per i dag. Revisjonen får opplyst fra AKT at så langt de kjenner til kjenner til er det per i dag ikke innen kollektivtrafikk ferdig utviklede systemer som kan måle ressursbruk og kapasitetsutnyttelsen, noe som det bør arbeides med å få gode styringssystemer og styringsindikatorer.

Vurdering

Revisjonen bemerker at det ikke foretas effektivitetsberegninger på alle områder, (da det pr d.d ikke finnes systemer for dette⁶⁶), men at dette vil øke fremover. Det rapporteres på kostnader, antall reisende, kundetilfredshet, rutekilometer og utslippstall. Det foretas i liten grad beregninger som sier noe om utvikling i kostnader pr reise, kapasitetsutnyttelsen el. innenfor de ulike rutene. Revisjonen ser at det pr i dag ikke finnes ferdigutviklede systemer som kan måle ressursbruk og kapasitetsutnyttelse. Revisjonen mener derfor at styret, som har ansvaret for å følge opp og levere tjenester i samsvar med formålet, bør fremover ha aktivt fokus på å ta i bruk nyutvikle styringsindikatorer etterhvert som disse blir tilgjengelige og som sier noe om AKT leverer *kostnadseffektive* kollektivtjenester. Etter revisjonens vurdering vil det være informasjon som blant annet ville kunne benyttes som grunnlag for å vurdere kost/nytte i forbindelse med eventuelle ruteendringer. Som nevnt over er det ulike samfunnsmessige hensyn som må vurderes. Eierne kan legge føringer for rutetilbudet som ikke nødvendigvis medfører økt kostnadseffektivitet. AKTs beregninger vil kunne bidra til å synliggjøre kost/nytte av eventuelle politiske prioriteringer.

AKT opplyser at de er i ferd med å implementere nytt datavarehus, og ny teknologi i bussene (tellesystemer), som fra og med sommeren 2018, vil gi informasjon om hver enkelt reises lengde. Selskapet opplyser at arbeidet med effektivitetsmålinger vil

⁶⁶ For eksempel kapasitet/belegg på de enkelte rutene

intensiveres i forbindelse med innføringen av det nye datavarehuset. Grunnlaget for sammenligninger og analyser av ressursbruken vil også styrkes på nasjonalt nivå som følge av at SSB (Statistisk Sentralbyrå) fra og med 2015 har begynt innhenting og publisering av informasjon fra kollektivselskapene blant annet om billettpriser, rutetilbud, og antall reisende.

AKT får også i dag prissammenligninger og kundeundersøkelser der AKT sammenlignes med andre kollektivselskap. Sammenligning av billettprisene med de andre storbyene i Norge viser at AKT har de høyeste billettprisene, både på 30-dagers kort og enkelt-billetter.

Revisjonen vurderer det som positivt at AKT fra og med 2018 vil få styrket datagrunnlag for å kunne foreta analyser av reiser, reiselengder og kostnader per reise osv.

Anskaffelser – i samsvar med regelverket for offentlige anskaffelser

Revisjonen har, med utgangspunkt i oversikt over leverandører som AKT har kjøpt varer og tjenester fra i 2016 (reskontro), bedt om protokoll fra anskaffelsesprosessen knyttet til tilfeldige leverandører. Revisjonen har ikke valgt ut de største leverandørene, busselskapene (slik som Nettbuss AS, L/L Setesdal Bilruter og Sørlandsruta AS) da revisjonen oppfatter at det her er stort fokus, også fra styrets side, på at inngåelse av disse kontraktene skal gjennomføres i samsvar med regelverket. AKT har også informert om at de benytter ekstern juridisk bistand for å sikre at prosessene for nye bussavtaler gir et best mulig resultat i samsvar med regelverket for offentlige anskaffelser.

Det har imidlertid vist seg at de «nest største» leverandørene, som revisjonen har bedt om dokumentasjon fra, er leverandører av taxi-tjenester. Det er Vest-Agder fylkeskommune som har inngått rammeavtaler med leverandørene av taxitjenester. Avtalene omfatter AKT som bruker av rammeavtalene. Også videre «nedover» listen over leverandører som AKT foretar anskaffelser fra viser det seg at AKT i liten grad gjennomfører anskaffelsesprosesser (der anslått verdi av anskaffelsene er over 500 000 kr) helt på egenhånd. De aller fleste prosessene er gjennomført i samarbeid med Vest-Agder fylkeskommunes innkjøpsavdeling. AKT bidrar med utforming av konkurransegrunnlag og vurdering av tilbud iht. tildelingskriteriene – på områder der AKT har spisskompetanse. Vest-Agder fylkeskommune gjennomfører utlysninger i Doffin og andre «formaliteter» som følger av lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Revisjonen har pga det omfattende samarbeidet som er med Vest-Agder fylkeskommune i gjennomføring av anskaffelser ikke bedt om å få se dokumentasjon fra anskaffelsesprosessene. Revisjonen viser forøvrig til forvaltningsrevisjonsrapporten «Offentlige anskaffelser» i Vest-Agder fylkeskommune fra november 2014.

5.3.4 Virksomheten – oppsummering av revisjonens vurdering

Revisjonen har vurdert i hvilken grad virksomheten i AKT utøves i samsvar med gjeldende lover og regler og eierens mål for virksomheten.

Revisjonens vurdering er at styret forvalter virksomheten i samsvar med aksjelovens bestemmelser og i henhold til eiernes krav og forventninger. Revisjonen oppfatter at

styret har sørget for forsvarlig organisering, samt at de har utarbeidet rutiner og fastsetter planer og budsjetter for selskapets virksomhet. Gjennom rapportering og orientering fra daglig leder holder styret seg orientert om selskapets økonomiske stilling og plikter. Styret påser at virksomheten, regnskapet og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll.

Styret har i samsvar med krav i aksjeloven innkalt til årlig generalforsamling og lagt frem regnskap og årsmelding. Tilbakemeldingene fra eierne er at de opplever at AKTs tjenesteleveranser er i samsvar med eiernes forventninger. Eierne uttrykker også at de er fornøyd med den dialogen de har med selskapet, rapporteringen på administrativt nivå og AKTs bidrag inn i politiske fora ol, som skjer i tillegg til rapporteringen til generalforsamlingen.

AKT har etter revisjonens vurdering en sunn økonomi, der styret pga usikkerhet som har vært knyttet til merverdiavgiftskravet og eventuelt bortfall av statlige tilskudd, har bygget opp en «forsvarlig egenkapital» ut fra den risikoen virksomheten har stått overfor. På grunn av redusert usikkerhet mener revisjonen at AKT i samråd med Vest-Agder fylkeskommune⁶⁷ bør vurdere å redusere egenkapitalen fra ca 116,2 mill. kr til et nivå som er tilpasset gjeldende risikosituasjon.

Etter revisjonens vurdering synes det som at AKT når de målene som er satt for virksomheten, så langt de er definert. Det er ryddig rapportering som viser at antall reisende vokser, kundetilfredsheten er stigende og stabilt høy, og bussene har lavere utslipp av miljøforurensende gasser enn tidligere. Mye synes å være positivt, men revisjonen etterlyser rapportering som sier noe om selskapet leverer kostnadseffektive kollektivtjenester i samsvar med formålet for virksomheten. AKT opplyser at det pr.d.d ikke finnes ferdig utviklede systemer som kan måle ressursbruk og kapasitetsutnyttelse. Revisjonen mener styret bør konkretisere mål for virksomheten innen ulike ruter og geografiske distrikt. Styret bør videre arbeide videre fremover med å få gode styringssystemer og styringsindikatorer, som i større grad enn de systemene som finnes i dag, kan si noe om i hvilken grad AKT når målene som er satt for virksomheten.

Revisjonen mener det er positivt at AKT gjennom nytt datavarehus, fra og med sommeren 2018, vil styrke datagrunnlaget for å foreta målinger av reiser og reiselengder innenfor de ulike rutene. Dette vil gi selskapet et bedre grunnlag for å kunne måle blant annet reiser pr rutekilometer, hvor de skjer osv.

Revisjonen vil også bemerke at AKTs nettside, med lett tilgjengelig informasjon, og selskapets satsing på mobil-app med sanntidsinformasjon, gir et positivt inntrykk av at AKT er et selskap som praktiserer åpenhet og har kundene i fokus.

⁶⁷ Da egenkapitalen i all hovedsak består av ubrukte overføringer fra Vest-Agder fylkeskommune, som etter aksjonæravtalen skal benyttes innenfor Vest-Agder fylkeskommunes geografiske område, jf. drøfting under punkt 5.3.2

6 Revisjonens anbefalinger

6.1 Eierstyringen

Anbefaling 1: Eierne bør vurdere å opprette felles valgkomite

Valgkomite er ikke et lovkrav. Anbefalingen bygger på KS sine «Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll» hvor det i anbefaling ti står; «*Ved valg av styrer til kommunalt eide selskaper bør det vedtektsfestes bruk av valgkomite. Representantskapet/generalforsamlingen bør velge leder av valgkomiteen. I selskap med flere eierkommuner bør valgkomiteen sammensettes slik at den reflekterer eierandelene.*»

(Jf drøfting i 4.5.7).

Anbefaling 2: Eierne bør unngå å velge medlemmer av generalforsamlingen som styremedlemmer

Det er ikke i strid med aksjelovens bestemmelser å velge eierrepresentanter i generalforsamlingen som styremedlemmer, men for å sikre uavhengighet, og tilliten til at eierrepresentantene i generalforsamlingen kan vurdere styrets arbeid, og om nødvendig bytte ut styret, så bør etter revisjonens vurdering representanter i generalforsamlingen ikke velges som styremedlemmer (jf drøfting i 4.5.6).

Anbefaling 3: Eierne bør i samråd med AKTs styre vurdere å redusere nivået på egenkapitalen

Som følge av bortfall av risiko⁶⁸ knyttet til merverdiavgiftskravet (på 104 mill. kr) fra Skatt Sør, mener revisjonen at eierne i samråd med AKTs styre bør vurdere å redusere nivået på egenkapitalen tilpasset eksisterende risikonivå. I samsvar med vedtektene skal det ikke utbetales utbytte til eierne. Egenkapitalen kan, etter aksjonæravtalen, inngå i finanseringen av AKTs tjenesteproduksjon innenfor den enkelte eiers geografiske område (jf drøfting i 5.3.2).

Anbefaling 4: Ved sammenslåing av Vest- og Aust-Agder fylkeskommuner og opprettelsen av nye Kristiansand kommune, bør eierne vurdere organiseringen av virksomheten, herunder om det er hensiktsmessig at virksomheten er organisert som et aksjeselskap. (Jf drøfting i 4.5.8)

6.2 Virksomheten

Anbefaling 5: Styret bør arbeide med å få gode styringssystemer og utvikle styringsindikatorer knyttet til ressursbruk og kapasitetsutnyttelsen i AKTs virksomhet

De langsiktige strategiske mål for kollektivtilbudet bør operasjonalisere i mål som selskapet kan rapportere på. Dette bør for eksempel omfatte mål for veksten i antall reisende innen ulike ruter/geografiske områder, kostnadsutvikling, kapasitetsmål ol. Revisjonen kan ikke se at det pr d.d rapporteres på indikatorer som sier noe om i hvilken grad virksomheten leverer et *kostnadseffektivt* kollektivtilbud, da det ikke finnes ferdig utviklede systemer for dette i dag. Etter revisjonens vurdering bør dette utvikles (jf drøfting i 5.3.3).

⁶⁸ Pga saken er avsluttet

Anbefaling 6: Styret bør oppdatere instruksen for daglig, da daglig leder i ettertid er gitt prokura

(jf drøfting i 5.3.1)

Anbefaling 7: Styret bør varsle kontrollutvalgene og valgte revisorer i kommunen og fylkeskommunene om selskapets generalforsamling, jf koml § 80 (3)

(jf drøfting i 4.5.5)

7 Høringssvar

7.1 Eierne

Aust-Agder fylkeskommune;

Vi har ikke merknader til rapporten.

Mvh

Arild

Vennlig hilsen

Arild Eielsen

fylkesrådmann

Fylkesrådmannens kontor

Telefon: 37 01 73 15

Mobil: 90 64 38 23

E-post: arild.eielsen@austagderfk.no

www.austagderfk.no

Vest-Agder Fylkeskommune;

Vest-Agder fylkeskommune synes høringsutkastet gir en god beskrivelse og har ikke behov for noen merknader i høringsperioden.

Mvh

Tine Sundtoft

Kristiansand kommune;

Høringssvar på utkast til selskapskontroll for Agder Kollektivtrafikk AS (AKT)

Viser til oversendt rapport «Selskapskontroll Agder Kollektivtrafikk AS» sendt kommunen på høring.

Rapporten inneholder 7 anbefalinger fra revisjonen. Vi gjør under kort rede for våre synspunkter ift. disse. Det presiseres at dette er en administrativ tilbakemelding.

Anbefaling 1: Eierne bør vurdere å opprette felles valgkomite.

Enig – understøttes av omtale i kommunens overordnede eierskapsmelding hvor det fremgår at «*Det bør vedtektsfestes at deleide aksjeselskaper skal ha valgkomite. Det bør utarbeides egne instruksjoner for valgkomiteene der ansvaret for å fremme forslag til kompetente styrekandidater fremgår.*».

Anbefaling 2: Eierne bør unngå å velge medlemmer av generalforsamlingen som styremedlemmer.

Enig – vil redusere mulighet for uønskede rollekonflikter.

Anbefaling 3: Eierne bør i samråd med AKTs styre vurdere å redusere nivået på egenkapitalen.

Enig – fornuftig med en prosess hvor en klarlegger hva en fornuftig kapitalisering av selskapet vil være ut fra virksomhetens art, omfang og risiko.

Anbefaling 4: Ved sammenslåing av Vest- og Aust-Agder fylkeskommuner og opprettelsen av nye Kristiansand kommune, bør eierne vurdere organiseringen av virksomheten, herunder om det er hensiktsmessig at virksomheten er organisert som et aksjeselskap.

Enig – vil være klargjørende for hvorvidt nåværende selskapsform også vil være den rette i fremtiden. Kristiansand kommune er minoritetseier og det er fylkeskommunene som vil måtte være initiativtakere her om det ønskes endring av organisasjonsform for selskapet.

Anbefaling 5: Styret bør utvikle styringsindikatorer knyttet til ressursbruk og kapasitetsutnyttelsen i AKTs virksomhet.

Enig – viktig å se sammenhengene og få til et helhetlig perspektiv da enkelte mål kan slå positivt ut på en indikator og negativt på en annen. Et eksempel på det kan være at busstilbudet øket som gir flere passasjerer, men ikke sikkert gjennomsnittlig antall passasjerer pr. avgang eller rutekm. øker. Bli enig om hva som er viktigst og sammenligne egen utvikling over tid.

Anbefaling 6: Styret bør oppdatere instruksen for daglig leder, da daglig leder i ettertid er gitt procura.

Enig – jfr. kommunens overordnede eierskapsmelding fremgår det at «Styret bør utarbeide instruks for daglig leder og for eget arbeid(styreinstruks)». Det fremgår at nåværende instruks for daglig leder er fra 2008 slik at en gjennomgang og evt. oppdatering av denne synes fornuftig. En instruks for daglig leder kan også fungere som et viktig instrument ift. vurdering og evaluering av DLs prestasjoner i virksomheten.

Anbefaling 7: Styret bør varsle kontrollutvalgene og valgte revisor i kommunen og fylkeskommunene om selskapets generalforsamling, jf koml § 80(3)

Enig – i tillegg er det ønskelig at innkallingene til generalforsamlingene sendes til kommunens postmottak i tillegg til ordfører og evt. rådmann som synes å være gjeldende praksis.

Kommunen har på nåværende tidspunkt ellers ingen andre merknader eller kommentarer utover dette på utkastet til selskapskontrollen.

Med hilsen
Ragnar Evensen
Rådmann

7.2 Selskapet

Hei.

Viser til tilsendt høringsutkast. Styreleder og administrasjonen er tilfredse med at revisjonen har funnet at virksomheten drives forsvarlig og i tråd med overordnede mål. Det er viktig for oss at så er tilfelle.

AKT takker for god dialog og har noen få kommentarer til rapporten.

- Når det gjelder valg av selskapsform har tar vi til etterretning de vedtak om etablering av aksjeselskap som ble gjort i henholdsvis 2007 og 2012 etter en grundig vurdering hos eierne. Vi har dermed ikke kommentarer til det eller til den vurdering som revisjonen har gjort.
- Det vises i rapporten til kostnadseffektiv drift av kollektivtrafikken. Effektivitet handler om å gjøre de rette tingene, i denne sammenheng utvikle tilbudet i tråd med markedsbhøvene. AKT vil fortløpende måle kollektivtrafikkens markedandel, og prioritere arbeidet med enda mer detaljert markedsanalyser framover for å sikre at rutetilbudet møter behovene. Utgangspunktet for ressursforbruk og kapasitetsutnyttelse er i tettbefolkede områder en markedsbasert tilbudsutvikling, der ressursene bør benyttes optimalt for å stimulere til flest mulig passasjerer. Det minnes samtidig om at AKT har ulike samfunnsoppdrag. Noen rutetilbud har karakter av å være sosialt tilbud og skal gi mobilitet til kundegrupper med få andre alternativer. Skoleskyss er en lovpålagt oppgave, hvor kvaliteten er hjemlet i lovverk og fylkeskommunens retningslinjer, og vurderes følgelig på et noe annet grunnlag enn styringsindikatorer knyttet til ressursbruk og kapasitetsutnyttelse. Endring av rutetilbud som berører flatedekningen i tilbudet må alltid avveies mot samfunnsoppdraget. Nøkkeltall som fremstilles i rapporten gir derfor nødvendigvis ikke svar på om utviklingen er i tråd med målsettingene.
- Det er vedtatt ny overordnet strategi i styret, og det vil i løpet av våren bli bestemt indikatorer som skal gi grunnlag for rapportering til styret i forhold til alle målsettingene. Strategiplan 2017-2030 er selskapets vedtatte plan for oppfyllelse av samfunnsoppdraget og markedsmessige tilpasninger for videre vekst og utvikling av kollektivtilbudet.

Med vennlig hilsen

Siv Wiken

Adm. dir.

Agder Kollektivtrafikk AS | Tollbodgata 22 | 4611 Kristiansand

Tlf: 38 14 53 81

post@akt.no | siv.wiken@akt.no | www.akt.no