

EIERSKAPSKONTROLL I SKEDSMO PARKERING AS

**SKEDSMO KOMMUNE
NOVEMBER 2019**

INNHold

1 Sammendrag og konklusjon	1
Formål og problemstillinger	1
Revisjonens oppsummering	1
Grunnleggende krav til eierstyring	1
Strategi for eierskap i selskapet	2
Retningslinjer for eierstyring av morselskapet	3
Utøvelse av eierskap i datterselskapene	4
Forbudet mot offentlig støtte	5
Høringsuttalelser	6
Eier ved ordfører	6
Styreleder	6
Revisjonens anbefaling	6
1 Innledning	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Formål og problemstillinger	7
1.3 Vurderingskriterier	8
1.4 Metode og avgrensing	8
1.5 Datainnsamling	8
1.6 Dataenes pålitelighet og gyldighet	8
1.7 Oppbygging av rapporten	9
2 Om kommunen og selskapene	10
2.1 Innledning	10
2.2 Skedsmo kommune	10
2.2.1 Kommunens ansvar for parkering og delegering	10
Ansvar	10
Delegering	10
2.2.2 Kommunens parkeringstilbud	11
Innledning	11
Parkeringspolitiske mål	11
Parkeringsstrategi	11
2.3 Skedsmo Parkering AS med datterselskap	13

2.3.1	Innledning	13
2.3.2	Delegert parkeringsmyndighet	13
2.3.3	Oversikt over selskapenes styringsdokumenter	13
	Kommunens Eiermelding	13
	Selskapenes vedtekter	14
	Andre relevante styringsdokumenter	15
2.3.4	Om datterselskapene	15
2.4	Selskapenes ledelse	16
2.5	Selskapenes økonomi med konsernoppstilling	17
2.5.1	Aksjer og aksjekapital	18
3	Grunnleggende krav til Eierstyring	19
3.1	Innledning	19
3.2	Funn - KS 21 anbefalinger for god Eierstyring	19
3.3	Vurdering	19
4	Strategi for eierskap i selskapet	20
4.1	Innledning	20
4.2	Funn	20
4.2.1	Kommunens Eiermelding	20
4.2.2	Selskapenes vedtekter og andre styringsdokumenter	21
	Andre relevante styringsdokumenter som angir selskapenes rammer	21
4.3	Vurdering	23
5	Retningslinjer for Eierstyring av morselskapet	25
5.1	Innledning	25
5.2	Funn	25
5.2.1	Hvilket folkevalgt organ utøver eierviljen?	25
5.2.2	Hvordan forankrer kommunen sakene fra selskapet?	26
5.2.3	Informasjon tilbake til de folkevalgte fra selskapet	27
5.3	Vurdering	29
6	Utøvelse av eierskap i datterselskapene	30
6.1	Innledning	30
6.2	Funn	30
6.2.1	Styret i Skedsmo Parkering som generalforsamling i datterselskapene	30
6.2.2	Rapportering fra datterselskapene	31
6.2.3	Nærstående transaksjoner i konsern	34

6.3	Vurdering	34
7	Forbudet mot offentlig støtte	35
7.1	Innledning	35
7.2	Funn	35
7.3	Revisjonens vurdering	37
8	Vedlegg KS 21 anbefalinger	38
9	Vedlegg – utledning av vurderingskriterier	41
9.1	Innledning	41
9.2	Aksjeloven	41
9.2.1	Innledning	41
9.2.2	Generalforsamling	41
9.2.3	Styret	42
9.2.4	Daglig leder	42
9.2.5	Konsern	43
9.3	Anbefalinger om eierstyring	43
9.3.1	Nærmere om eierskapsmeldinger (anbefaling nr. 4)	44
9.3.2	Utarbeidelse og revidering av styringsdokumenter (anbefaling nr. 5)	45
	Eierstrategi og selskapsstrategi – sentralt for å lykkes	45
9.3.3	Eierorganets sammensetning og funksjon (anbefaling nr. 7)	47
9.3.4	Forankring av saker til generalforsamling/representantskap i folkevalgte organer i den enkelte eierkommune	47
9.3.5	Delegering	48
	Delegering av offentlig myndighet til private rettssubjekt	49
9.3.6	Særlig om informasjon fra selskapene til de folkevalgte	49
9.3.7	Internkontroll	50
	Nærmere om krav til intern kontroll	50
9.4	Krav i særlov	51
9.4.1	Regnskapsloven	51
9.4.2	Kort om bestemmelser som regulerer parkeringsvirksomheten	51
9.5	Reglene om forbud mot offentlig statsstøtte	52
9.6	Utledeede vurderingskriterier	53
10	Vedlegg delegert myndighet til Skedsmo Parkering AS	55
11	Vedlegg parkeringspolitiske mål	60
12	Vedlegg parkeringsstrategi vedtak	61

1 SAMMENDRAG OG KONKLUSJON

Formål og problemstillinger

Prosjektet har som formål å gjennomgå og vurdere om kommunens eierinteresser i selskapene utøves i samsvar med kommunestyrets vedtak og forutsetninger. En sentral del av dette er å undersøke om det er etablert rutiner for utøvelse av eierskapet, kommunens strategi for eierskapet i selskapene og om det er fastsatt retningslinjer for utøvelsen av styringen i datterselskapene.

Følgende problemstillinger besvares i undersøkelsen:

- 1) I hvilken grad ivaretas de grunnleggende krav til eierstyring?
- 2) Problemstilling 2 er delt inn i to underproblemstillinger:
 - a) I hvilken grad har eier etablert en strategi for sitt eierskap i selskapet?
 - b) I hvilken grad har kommunen retningslinjer for utøvelsen av eierstyringen i morselskapet?
- 3) I hvilken grad er det fastsatt retningslinjer for utøvelsen av eierskapet i datterselskapene?
- 4) I hvilken grad har kommunen/selskapet tatt stilling til driften i selskapet opp mot reglene om offentlig støtte?

Revisjonens oppsummering

Overordnet har revisjonen lagt til grunn at den virksomhet som drives av selskapet skal være innenfor de formål, rammer og forventninger som er satt fra eiers side slik at eiers interesser med selskapet kan ivaretas av styret.

Grunnleggende krav til eierstyring

Følgende vurderingskriterier ble lagt til grunn for den første problemstillingen:

Problemsstilling 1	Vurderingskriterier
I hvilken grad ivaretas de grunnleggende krav til eierstyring?	➤ Eierkommunen bør følge KS anbefalinger for god eierstyring.

Denne overordnede kontrollen av KS anbefalinger for god eierstyring viser at eier/kommunen i hovedsak følger anbefalingene, med unntak av KS anbefaling nr. 17 om å registrere styret i styrevervregisteret. Ellers viser den overordnede kontrollen at KS 21 anbefalinger er fulgt opp, se vedlegg 8.

Strategi for eierskap i selskapet

Følgende vurderingskriterier ble lagt til grunn for den andre problemstillingen:

Problemstilling 2a	Vurderingskriterier
I hvilken grad har eier etablert en strategi for sitt eierskap i selskapet?	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Kommunestyret bør ha en tydelig strategi for sitt eierskap som angir selskapet ytre driftsrammer ved at: <ul style="list-style-type: none"> ○ eiermeldingen uttrykker hvorfor kommunen eier selskapene og hvilket formål de ønsker oppnådd med eierskapet, og ○ vedtektene og ev. andre styringsdokumenter angir selskapenes rammer/virksomhet med klare mål og strategier for virksomheten.

Det er i undersøkelsen lagt til grunn at kommunestyret bør utarbeide og jevnlig vurdere selskapsform, samt revidere vedtekter og avtalene som regulerer styringen av selskapet. Kommunen bør videre ha en åpen og klart uttrykt strategi for sitt eierskap som angir selskapets ytre driftsrammer.

Undersøkelsen viser at kommunens eiermelding beskriver hva eierne ønsker å oppnå med Skedsmo Parkering og at den angir selskapets formål. Undersøkelsen viser også at rammer for virksomheten også er angitt i vedtektene, samt i en del andre styringsdokumenter.

Videre viser undersøkelsen at Skedsmo Parkering sine vedtekter er tett knyttet opp til kommunens parkeringspolitikk. Morselskapet er kommunens organ i parkeringsfaglige saker. Viktig for selskapets virksomhet er derfor parkeringsstrategien, som også fungerer som en overordnet paraply for kommunens parkeringspolitikk. Det fremkommer i undersøkelsen at styret i Skedsmo Parkering vil utarbeide forslag til ny parkeringspolitikk for selskapene, som vil bli sendt til eier. Når det gjelder selskapsstrategi viser undersøkelsen at dette skal forelegges styret hvert fjerde år. Selskapsstrategi for Skedsmo Parkering ble sist lagt frem for styret i 2013, men ble ikke benyttet i det videre arbeidet.

Etter revisjonens vurdering er det etablert en eierstrategi for Skedsmo Parkering. Kommunens eiermelding, selskapets vedtekter og andre styringsdokumenter viser samlet hva kommunen ønsker å oppnå med sitt eierskap. I tillegg defineres ytre rammer for selskapets virksomhet gjennom parkeringspolitiske mål og parkeringsstrategien. Forslag til ny parkeringsstrategi skal behandles videre i nye Lillestrøm kommune.

Retningslinjer for eierstyring av morselskapet

Følgende vurderingskriterier ble lagt til grunn for den andre problemstillingen:

Problemstilling 2b	Vurderingskriterier
I hvilken grad har kommunen retningslinjer for utøvelsen av eierstyringen i morselskapet?	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Kommunen bør ha fastsatt retningslinjer for eierstyringen i selskapet som tar for seg: <ul style="list-style-type: none"> ○ hvilket folkevalgt organ som utøver eierviljen, ○ hvordan saker fra selskapet forankres i kommunen, og ○ rapporteringskrav som bør avklare informasjonsflyt tilbake til folkevalgt nivå om selskapet.

Undersøkelsen viser at kommunen har retningslinjer som ivaretar utøvelsen av eierstyringen i Skedsmo Parkering AS. Videre viser undersøkelsen at selskapets rapportering ivaretas gjennom selskapets årsrapport og generalforsamling som avholdes normalt en gang per år. Etter revisjonens vurdering sørger selskapets rapportering for å avklare informasjonsflyt tilbake til folkevalgt nivå om selskapet og dens drift på vegne av Skedsmo kommune.

Undersøkelsen viser også hvordan saker fra selskapet behandles i kommunen. Det er administrasjonen i Skedsmo Parkering AS som saksforbereder selskapets saker før de legges frem for generalforsamlingen. Det begrunnes med at formannskapet er generalforsamling i Skedsmo Parkering AS, og at Skedsmo Parkering er delegert parkeringsfaglig myndighet fra kommunestyret og fungerer som kommunens parkeringsfaglige rådgiver.

For å sikre folkevalgt forankring av viktige og prinsipielle beslutninger som skal tas i generalforsamling, er det viktig at slike saker blir forankret i et folkevalgt organ.. Dette styrker eierstyringens legitimitet og den demokratiske styringen av kommunalt eide selskaper.

Undersøkelsen viser at formannskapet også er generalforsamling i Skedsmo Parkering AS. Ordningen innebærer at formannskapet trer ut av rollen som folkevalgt organ og inn i aksjelovens regler for saksbehandling i generalforsamlingen. Da er det andre regler og rammer som gjelder for saksbehandlingen, enn de som vil gjelde for folkevalgte møter. Det er ingen regler som begrenser kommunens muligheter til å ha en slik ordning, men revisjonen vil likevel peke på at det får betydning for den folkevalgte forankringen av sakene forut for møter i eierorganet. Dette kan bidra til å svekke den folkevalgte debatten på tvers av partigrenser og protokolleringen av denne, slik kommunelovens saksbehandlingsregler legger opp til.

Utøvelse av eierskap i datterselskapene

Følgende vurderingskriterier ble lagt til grunn for den tredje problemstillingen:

Problemstilling 3	Vurderingskriterier
I hvilken grad er det fastsatt retningslinjer for utøvelsen av eierskapet i datterselskapene?	Det bør være fastsatt retningslinjer for utøvelsen av eierskap i datterselskapene som bør ta for seg: <ul style="list-style-type: none"> ➤ hvordan styret i SP opptrer som generalforsamling i datterselskapene, ➤ hvordan det rapporteres fra datterselskapene og videre til morselskapet og kommunen, og ➤ hvordan nærstående transaksjoner håndteres.

Det rettslige utgangspunktet er at hvert konsernselskap er en selvstendig selskapsrettslig enhet (eget rettssubjekt). Et konsern fungerer som et helhetlig foretak. Morselskapets styring av datterselskapene må formelt sett finne sted i samsvar med aksjelovens alminnelige regler. Videre skal transaksjoner mellom selskapene i samme konsern skje på vanlige forretningsmessige vilkår og prinsipper («prinsippet om armlengdes avstand»).

Undersøkelsen viser at det er fastsatt retningslinjer for utøvelsen av eierskapet i datterselskapene, samt retningslinjer for hvordan det skal rapporteres fra datterselskapene og videre til morselskapet.

Styringen av datterselskapene skjer via styret i morselskapet som er generalforsamling i døtrene. Etter ønske om ytterligere rapportering fra døtrene ble det innført konsernregnskap i 2018, noe som gir kommunen en mer helhetlig oversikt over konsernet, herunder virksomheten i datterselskapene. Parkeringspolitikken ligger til grunn for både mor og døtre.

Videre viser undersøkelsen at datterselskapene følges opp av morselskapet med hensyn til om de når sine mål. Datterselskapene rapporterer om måloppnåelse og drift til selskapenes generalforsamling. Morselskapet inkluderer datterselskapenes virksomhetsrapportering i sin årsmelding/rapport med konsernoppstilling.

Når det gjelder nærstående transaksjoner viser undersøkelsen at det rapporteres om dette i selskapenes årsberetning. I tillegg legges informasjon om dette frem for selskapets styre som behandler saken og fatter vedtak.

Forbudet mot offentlig støtte

Følgende vurderingskriterier ble lagt til grunn for den fjerde problemstillingen:

Problemstilling 4	Vurderingskriterier
I hvilken grad har kommunen/selskapet tatt stilling til driften i selskapet opp mot reglene om offentlig støtte?	Kommunen og selskapet bør ha et bevisst forhold til reglene om statsstøtte: ➤ Det bør være vurdert om selskapets virksomhet kan komme i konflikt med forbudet mot offentlig støtte.

Det er lagt til grunn at kommunen og selskapet bør ha et bevisst forhold til statsstøttereglene og vurdert om selskapenes virksomhet kan komme i konflikt med forbudet mot offentlig støtte.

Undersøkelsen viser at selskapenes forhold til reglene om offentlig støtte til en viss grad fremgår av Eiermeldingen i punktet om selskapene. Videre er statsstøttereglene nevnt i rådmannens saksfremstilling for stiftelse av selskapet/selskapene. I tillegg har advokatfirmaet Thommessen vurdert Skedsmo Parkering og Romerike Parkering opp mot reglene i 2005. Datterselskapet Lillestrøm Parkering er det så vidt revisjonen forstår ikke foretatt en vurdering av opp mot reglene om offentlig støtte.

Revisjonens vurdering er at kommunen og selskapene har et bevisst forhold til statsstøttereglene i og med vurderingene fra midten av 2000-tallet. Selv om det bare er mor og det ene datteren som er vurdert konkret opp mot regelverket, antar revisjonen at dette tilsier et bevisst forhold til problemstillingen også for datter nummer to. Revisjonens vurdering er at det i tilstrekkelig grad er vurdert om selskapenes virksomhet kan komme i konflikt med forbudet mot offentlig støtte.

Høringsuttalelser

Eier ved ordfører

Revisjonen mottok en e-post den 28.10.2019 med uttalelse fra eier, ved ordføreren, uten merknader eller tilføyelser.

Styreleder

Revisjonen mottok en e-post den 31.10.2019 med uttalelse fra selskapets styre: «Styret har gått gjennom høringsutkastet. Styret har ingen vesentlige merknader til fremstillingen i rapporten.»

Revisjonens anbefaling

På grunnlag av den gjennomførte eierskapskontrollen blir revisjonens anbefalinger:

1. Selskapets styre bør registrere seg i Styrevervregisteret i samsvar med KS anbefaling nr. 17.

Jessheim, 4.11.2019



Øyvind Nordbrønd Grøndahl
kst. avdelingsleder forvaltningsrevisjonen



Hilde Gamkinn
forvaltningsrevisor

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Kontrollutvalget har behandlet og vedtatt selskapskontroll i Skedsmo Parkering AS. Bestillingens bakgrunn er «Plan for selskapskontroll 2016-2020» vedtatt av kommunestyret. I kontrollutvalgets vedtak¹ fremgår følgende:

[...] Kontrollutvalget bestiller eierskapskontroll i Lillestrøm parkering AS med datterselskap. [...]

Videre fremgår det i samme saksfremlegg om eierskapskontrollen at når det

[...] gjelder Lillestrøm parkering, er det ikke gjennomført eierskapskontroll siden 2009, og sekretariatet anbefaler derfor at denne kontrollen gjennomføres. Kontrollutvalget bør også få informasjon om hvordan eierstyring i datterselskapet underlegges politisk behandling.

Det presiseres at i bestillingen er selskapet navngitt som Lillestrøm parkering. De korrekte selskapsnavnene er for morselskapet; Skedsmo Parkering AS, og for datterselskapene; Romerike Parkering AS og Lillestrøm Parkering AS.

Planen omfatter kontroll i morselskapet med datterselskap. Formelt er det morselskapet som eier datterselskapene. Konsernstrukturen kan gi visse utfordringer for kommunen som eier med indirekte eierskap og avstand til datterselskapene. I en eierskapskontroll av et konsern må således kontrollen rettes mot morselskapet og den som har generalforsamlingsfullmakten i datterselskapene. Det er også interessant å se hvordan kommunale føringer og krav formidles i hele konsernet.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å gjennomgå og vurdere om kommunenes eierinteresser i Skedsmo Parkering AS, med datterselskapene Romerike Parkering AS og Lillestrøm Parkering AS, utøves i samsvar med kommunestyrenes vedtak og forutsetninger. Følgende problemstilling besvares:

- Utøves kommunens eierinteresser i samsvar med kommunestyrets vedtak og forutsetninger, aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring?

Revisjonen har delt problemstillingen inn i fire underproblemstillinger:

Problemstilling 1:

I hvilken grad ivaretas de grunnleggende krav til eierstyring?

Problemstilling 2:

- a) I hvilken grad har eier etablert en strategi for sitt eierskap i selskapet?

¹ Vedtatt i møte 11. 3.2019 (sak 25/19)

b) I hvilken grad har kommunen retningslinjer for utøvelsen av eierstyringen i morselskapet?

Problemstilling 3:

I hvilken grad er det fastsatt retningslinjer for utøvelsen av styringen i datterselskapene?

Problemstilling 4:

I hvilken grad har kommunen/selskapet tatt stilling til driften i selskapene opp mot regelverket om offentlig støtte?

1.3 Vurderingskriterier

Vurderingskriterier er de normer og krav som stilles til en virksomhet på det området som er gjenstand for en eierskapskontroll. Kontrollkriteriene utgjør den målestokken som virksomhetenes praksis på et område måles opp mot. Kontrollkriteriene er fullstendig behandlet som vedlegg til rapporten, se vedlegg 9. Revisjonen har likevel undergitt en kort redegjørelse for noen sentrale kriterier i det enkelte kapittel der vi anser dette viktig for å kunne øke forståelsen for de problemstillinger som berøres.

1.4 Metode og avgrensning

Denne kontrollen er gjennomført i overensstemmelse med kommunelovens regler om selskapskontroll i §§ 77 og 80, samt forskrift om kontrollutvalg §§ 13 og 14. Når det gjelder metode for gjennomføring har vi benyttet RSK 001 (standard for forvaltningsrevisjon) så langt den passer og veileder for selskapskontroll.

Rapporten har vært på høring hos ordfører og styreleder for å sikre et så korrekt bilde som mulig av selskapet og eierstyringen.

1.5 Datainnsamling

Rapporten bygger på informasjon fra kommunen, styreleder og daglig leder samt åpne kilder som Brønnøysundregistrene (foretaksregisteret), www.purehelp.no, www.proff.no mv. Bruken av kilder utover informasjon fra eierne er gjort for å sikre at eierstyringen også er omsatt i praksis.

Undersøkelsen bygger på dokumentanalyse, e-post og telefonsamtaler. Dokumentanalysen omfatter gjennomgang av selskapenes dokumenter og andre styrende dokumenter. Det er kommunisert via e-post med kommunens fagleder i politisk sekretariat, morselskapets styreleder og selskapets daglige leder. I tillegg er det gjennomført telefonsamtale med morselskapets styreleder og selskapets daglige leder. I forkant av telefonsamtalene ble det utarbeidet en oversikt med forhåndsdefinerte spørsmål. Svarene fra telefonsamtalene ble verifisert i høringsrunden. Etter tilbakemelding fra styreleder og daglig leder ble det foretatt noen mindre endringer i uttalelsene før eierskapskontrollen ble oversendt til kontrollutvalget. Endringene er av mindre betydning og endrer ikke innholdet i rapporten.

1.6 Dataenes pålitelighet og gyldighet

Pålitelige data sikres ved å være nøyaktig under datainnsamling og databehandling. Gyldighet betegner dataenes relevans for å besvare problemstillingene som er valgt. Revisjonen mener at rapportens data samlet sett er pålitelige og gyldige, og gir et forsvarlig grunnlag for revisjonens vurderinger og konklusjoner.

1.7 Oppbygging av rapporten

Rapporten er delt inn i syv kapitler. I kapittel tre ser revisjonen nærmere på KS anbefalinger for god eierstyring, se også skjema i vedlegg 8. I kapittel fire går man i dybden på temaet strategi for eierskap i selskapet. Og videre, i kapittel fem, vurderes retningslinjer for eierstyring av morselskapet. For gjennomgang av utøvelse av eierskapet i datterselskapene, se kapittel seks. Og tilslutt, i kapittel syv, foretas en gjennomgang av forbudet mot offentlig støtte.

2 OM KOMMUNEN OG SELSKAPENE

2.1 Innledning

En kommune må søke Vegdirektoratet om myndighet til å håndheve parkeringsregler.²

Skedsmo kommunes myndighet om kommunal håndheving av parkeringsgebyr fremgår av vedtak fra Statens Vegvesen, Vegdirektoratet.³ Ifølge vedtaket har kommunen myndighet til å utøve myndighet etter dagjeldende «vegtrafikkloven §§ 31a og 37 er tillagt politiet og overta politiets oppgaver etter forskrifter om parkeringsgebyr §§ 4 – 8».⁴ Se mer om dette i punkt 2.2.1 om delegering.

Når det gjelder kommunesammenslåingen av kommunene Skedsmo, Fet og Sørum fremgår det av vedtak fra Statens Vegvesen (datert 3.6.2019) at nye Lillestrøm kommune er tillagt myndighet for håndheving av stans- og parkeringsovertredelser i kommunen.

2.2 Skedsmo kommune

2.2.1 Kommunens ansvar for parkering og delegering

Ansvar

Skedsmo kommunes ansvar for parkering kan deles i to. Kommunen er planmyndighet for tiltak som gir mulighet til å sette rammer for parkeringsdekningen i arealplanene (følger av plan- og bygningsloven). I tillegg har kommunen parkeringsmyndighet som vegmyndighet. Det gir kommunen en rett og plikt til å håndheve parkeringsregler på offentlige parkeringsplasser og gategrunn (Parkeringsstrategi 2019, s. 11).

Delegering

Kommunestyret er det øverste organet i kommunen jf. kommuneloven § 6. Det er dette organet som treffer vedtak på vegne av kommunen, med mindre noe annet følger av lov eller delegeringsvedtak. Kommunal myndighet som andre forvalter, enten det er folkevalgte eller administrasjonen, gjøres på vegne av kommunestyret og under kommunestyrets politiske ansvar. Videre må det, etter alt å dømme, foreligge en lovhjemmel både for at kommunestyret skal kunne delegerer utøvelse av offentlig myndighet til underordnede organer internt i kommunen, og for at kommunestyret skal kunne delegerer slikt til andre rettssubjekter, blant annet ulike interkommunale organer.⁵

² se parkeringsforskrift § 7 (4) og forskrift om offentlige parkeringsgebyr § 3

³ datert 20.7.1983

⁴ Se mer om dette under punkt 2.3.2 om delegering

⁵ Prop. 46 L (2017-2018), s. 63

Ifølge forskrift om offentlig parkeringsgebyr⁶ § 3 (2) om håndhevingsmyndighet kan Vegdirektoratet etter søknad fra en kommune, tildele kommunen myndighet til å ilegge gebyr etter § 2, jf. vegtrafikkloven § 31a. Myndigheten etter annet ledd skal «omfatte hele kommunen og alle typer stans- og parkeringsovertredelser som kan medføre gebyr». I paragrafens femte ledd fremgår det at kommunal håndheving «skal utføres av personell ansatt i kommunen eller parkeringsselskap heleid av kommune(r)». I denne sammenheng anses parkeringsselskap som forvaltningsorgan etter forvaltningsloven § 1. Videre følger delegeringen fra kommunestyret til andre rettssubjekter, som for eksempel offentlig myndighet delegert til et aksjeselskap, også av kommunestyrets vedtak, se mer om dette i vedlegg kriterier punkt 9.3.5 om delegering.

2.2.2 Kommunens parkeringstilbud

Innledning

Skedsmo kommune har utarbeidet parkeringspolitiske mål og en egen parkeringsstrategi. Aksjeselskapet Skedsmo Parkering AS ivaretar kommunens håndheving av kommunal parkering.

Parkeringspolitiske mål

Kommunestyret har vedtatt parkeringspolitiske mål⁷ for Skedsmo kommune. Skedsmo Parkering AS er kommunens utøvende parkeringsorgan. Skedsmo Parkering AS skal arbeide i samsvar med parkeringspolitiske mål fastsatt av kommunestyret, delegasjon av myndighet fra kommunestyret og bestemmelser i aktuelle lover og forskrifter, se vedlegg 11. Vedtaket inneholder blant annet kommunestyrets fastsatte parkeringspolitiske mål og oppgavefordeling innenfor området parkering (punkt 1 og 2).

Parkeringsstrategi

Parkeringsstrategien for Skedsmo kommune ble enstemmig vedtatt i kommunestyrets møte 4.9.2019, se vedlegg 12, og formannskapetets møte 28.8.2019.⁸

Parkeringsstrategien er utarbeidet av Skedsmo kommune, kommunens plan- og bygningsavdeling (plan- og bygningsjefen er prosjekteier). Arbeidet er gjennomført av samferdselsseksjonen, i dialog med blant annet Skedsmo Parkering og i møte med Lillestrøm Eiendomsforum i perioden fra oktober 2017 til april 2018). Det ble tatt utgangspunkt i en analyse av kommunens parkering, utført av Asplan Viak på oppdrag fra Skedsmo kommune i 2016. Rapporten ble utarbeidet som et innspill til Samferdselsplan 2016-2030. Som faglig grunnlag i arbeidet med parkeringsstrategien ble rapporten «Grunnlag for parkeringspolitikk i Akershus» (1489/2016) utarbeidet av Transportøkonomisk institutt i 2016 benyttet.⁹

⁶ Forskrift 18. mars 2016 nr. 261

⁷ datert 18.6.03

⁸ PS 19/138 saksfremlegg – Parkeringsstrategi for Skedsmo kommune 2019

⁹ se mer om dette i parkeringsstrategi for Skedsmo kommune, revidert august 2019

Parkeringsstrategien ble sendt til førstegangsbehandling i formannskapet, som vedlegg til kommuneplan 2019-2030.¹⁰ Strategien ble returnert og rådmannen ble bedt om å utarbeide en strategi som også utreder parkeringsbehov sett i lys av Lillestrøm sin rolle som regionby for handel, kultur og opplevelser. Parkeringsstrategien har blitt utarbeidet parallelt med kommuneplan 2019-2023. Den representerer overordnede føringer for de mer konkrete parkeringsbestemmelsene nylig vedtatt i kommuneplanen.

Strategien er sendt videre til nye Lillestrøm kommune for behandling med følgende vedtak:

Skedsmo kommune vedtar Parkeringsstrategi for Skedsmo kommune 2019, datert 2. oktober 2018, revidert august 2019. Parkeringsstrategien legges til grunn for byplanlegging og areal- og transportplanlegging i Skedsmo kommune.

Parkeringsstrategi oversendes til behandling i Lillestrøm kommune som grunnlag for parkeringsstrategi for den nye kommunen. Et videre arbeid med parkeringsstrategien bør ta inn over seg utfordringen med utviklingen av Lillestrøm som regionsby, der fortetting på sikt vil gi lavere parkeringsdekking, samtidig som behovet for besøksparkering vil øke og være et viktig virkemiddel for en god byutvikling.

Kommunen som aktør i det åpne parkeringsmarkedet

I parkeringsstrategien fremgår det at det private parkeringsmarkedet har de siste årene blitt sterkt profesjonalisert. I kommunens sentrale områder tilbys allment tilgjengelige parkeringsplasser i konkurranse med det offentlige tilbudet. Private parkeringsselskaper tilbyr i tillegg til korttidsparkering også parkeringsutleie over lenger tid (Parkeringsstrategi 2019, s. 11).

De private parkeringsanleggene dominerer sør for stasjonen i Lillestrøm og på Strømmen. Strømmen Storsenter er ett av landets største kjøpesentre med ca. 2000 parkeringsplasser (med to timers gratis parkering), og har en dominerende rolle på Strømmen. I tillegg finnes mindre private anlegg som er allment tilgjengelige med ca. 130 offentlige plasser i gate. Kommunens markedsandel på Strømmen er under 5 prosent (Parkeringsstrategi 2019, s. 11).

Kommunens andel av parkeringsmarkedet har over flere år avtatt i området sør for Lillestrøm stasjon. I Lillestrøm sentrum, nord for Lillestrøm stasjon, er kommunens markedsandel ca. 40 prosent (Parkeringsstrategi 2019, s. 11).

¹⁰ 21.11.2018, se rådmannens saksfremlegg (2019/11632) om parkeringsstrategi

2.3 Skedsmo Parkering AS med datterselskap

2.3.1 Innledning

Skedsmo Parkering AS ble stiftet 15.10.2003. Selskapet eies av Skedsmo kommune og følger aksje- og regnskapslovens bestemmelser. Skedsmo Parkering forestår drift av all avgiftsbelagt parkering på offentlig vei, herunder også parkeringsplasser og parkeringshus (www.skedsmo-parkering.no/om-skedsmo-parkering-as). Skedsmo Parkering AS håndhever trafikkregler. I tillegg utformer og drifter selskapet det offentlige parkeringstilbudet i samsvar med parkeringsmål fastsatt av kommunen (Parkeringsstrategi 2019, s. 11).

Skedsmo Parkering eier to datterselskap, Romerike Parkering AS og Lillestrøm Parkering AS. Datterselskapene yter tjenester innenfor privatrettslig parkering, se om døtrene i punkt 2.3.4.

2.3.2 Delegert parkeringsmyndighet

Skedsmo Parkering AS er delegert parkeringsmyndighet fra Skedsmo kommunestyre,¹¹ se vedlegg 10 for rådmannens saksfremstilling. Vedtaket går i hovedsak ut på at selskapet er delegert myndighet fra kommunestyret til offentlig parkeringsregulering og parkeringsgebyr (unntak for innføring av avgiftsparkering og boligsoneparkering), parkering for forflytningshemmede og som faglig parkeringsorgan for kommunen. Videre viser saksfremlegget til at selskapet skal håndheve offentlige parkeringsregler, herunder avgiftsparkering i Skedsmo kommune. Det forutsettes at myndigheten internt i selskapet delegeres videre til daglig leder.

2.3.3 Oversikt over selskaperens styringsdokumenter

Kommunens Eiermelding

I kommunens Eiermelding¹² fremgår det om selskapet at Skedsmo Parkering har

to datterselskaper som driver med tjenester innen privatrettslig parkering. Formålet for begge datterselskapene er det samme. Grunnen til dette er at Romerike Parkering AS driver i konkurranse med andre private parkeringsselskaper, mens Lillestrøm Parkering AS ikke gjør det. Lillestrøm Parkering AS ble kjøpt opp, og videreført som eget (datter) selskap, for å holde driften av Byhaven og økonomien knyttet til dette adskilt fra den konkurranseutsatte driften til Romerike Parkering AS.¹³

¹¹ datert 18.11.03 og enstemmig vedtatt i kommunestyret 10.12.2003

¹² Vedtatt 6.2.2019 i kommunestyret

¹³ punkt 4.2.3

I tillegg beskriver Eiermeldingen (2018) selskapenes formål, se tabell 1.

Tabell 1 selskapenes formål i henhold til kommunens Eiermelding

Selskap	Formål i henhold til Eiermeldingen (2018)
Skedsmo Parkering AS	Utøve Skedsmo kommunes parkeringspolitikk. Utvikle, bygge og drive offentlige parkeringsanlegg på vegne av Skedsmo kommune. Selskapet kan drive annen virksomhet som står i forbindelse med foranstående. Organisert som AS for å ha handlefrihet til å utvikle nye parkeringstilbud, og konkurranseevne mot private. Etablert for å skille overordnet parkeringspolitikk (kommunestyret), og utførelsen (Skedsmo Parkering AS) (punkt 4.2.3)
Romerike Parkering AS	oppføring, utleie og drift av parkeringsanlegg. Virksomhet i det private markedet for parkering. Like vilkår (punkt. 4.2.4).
Lillestrøm Parkering AS	oppføring, utleie og drift av parkeringsanlegg. Virksomhet i det private markedet for parkering. Like vilkår» (punkt. 4.2.5).

I Eiermeldingen (2018) fastsetter Skedsmo kommune også hovedrammer for virksomhetene:

- Skedsmo Parkering AS: Aksjeloven, selskapets vedtekter, parkeringslovgivningen, vedtatt parkeringspolitikk (punkt 4.2.3)
- Romerike Parkering AS: Aksjeloven, selskapets vedtekter (punkt 4.2.4)
- Lillestrøm Parkering AS: Aksjeloven, selskapets vedtekter (punkt 4.2.5)

Selskapenes vedtekter

Ifølge aksjeloven skal et selskap ha vedtekter som blant annet fastsetter selskapets virksomhet, se mer i kriterievedlegg 9.2.

Tabell 2 om selskapenes vedtekter og virksomhet

Selskap	Selskapets virksomhet i henhold til vedtektene
Skedsmo Parkering AS ¹⁴	Selskapets virksomhet er å utøve Skedsmo kommunes parkeringspolitikk slik den fastsettes av kommunestyret i Skedsmo. Selskapet er kommunens faglige organ i parkeringsfaglige saker. Selskapet skal utvikle, bygge og drive offentlige parkeringsanlegg på vegne av Skedsmo kommune. Selskapet kan drive annen virksomhet som står i forbindelse med foranstående. Skedsmo parkering AS skal ikke drive kommersiell forretningsdrift (punkt 2).

¹⁴ vedtektene datert 9.5.2012, se punkt 3 om selskapets virksomhet

Romerike Parkering AS ¹⁵	Selskapets virksomhet er oppføring, utleie og drift av parkeringsanlegg og alt hva dermed står i forbindelse (punkt 3).
Lillestrøm Parkering AS ¹⁶	Selskapets virksomhet er oppføring, utleie og drift av parkeringsanlegg og alt hva dermed står i forbindelse (punkt 3).

I tabell 3 fremgår selskapenes formål slik det er angitt i vedtektene.

Andre relevante styringsdokumenter

I tillegg har kommunens dokumenter som parkeringspolitiske mål og parkeringsstrategien stor innvirkning på selskapets målsettinger og drift, se punkt 2.2.2.

2.3.4 Om datterselskapene

Datterselskapene Romerike Parkering AS og Lillestrøm Parkering AS driver parkeringsplasser utenfor offentlig vei. Selskapene tar oppdrag fra Skedsmo kommune og private grunneiere. Oppdragene er blant annet å drive P-hus, betalingsparkering ulike steder i kommunen og kontrollere gratis kundeparkeringsplasser til gjesteplasser i borettslag (Årsrapport 2018, s. 14).

Romerike Parkering AS driver parkering utenfor offentlig vei på nedre Romerike i konkurranse med andre tilbydere. Lillestrøm Parkering AS driver parkering utenfor offentlig vei i Skedsmo kommune og påtar seg oppdrag i fra morselskapet og Skedsmo kommune. Begge selskapene deler kontorer med Skedsmo Parkering i Skedsmo kommune (Årsrapport 2018, s. 15). Datterselskapene har ingen ansatte og kjøper tjenester som administrasjon, utstyrsleie mm. Fra morselskapet.

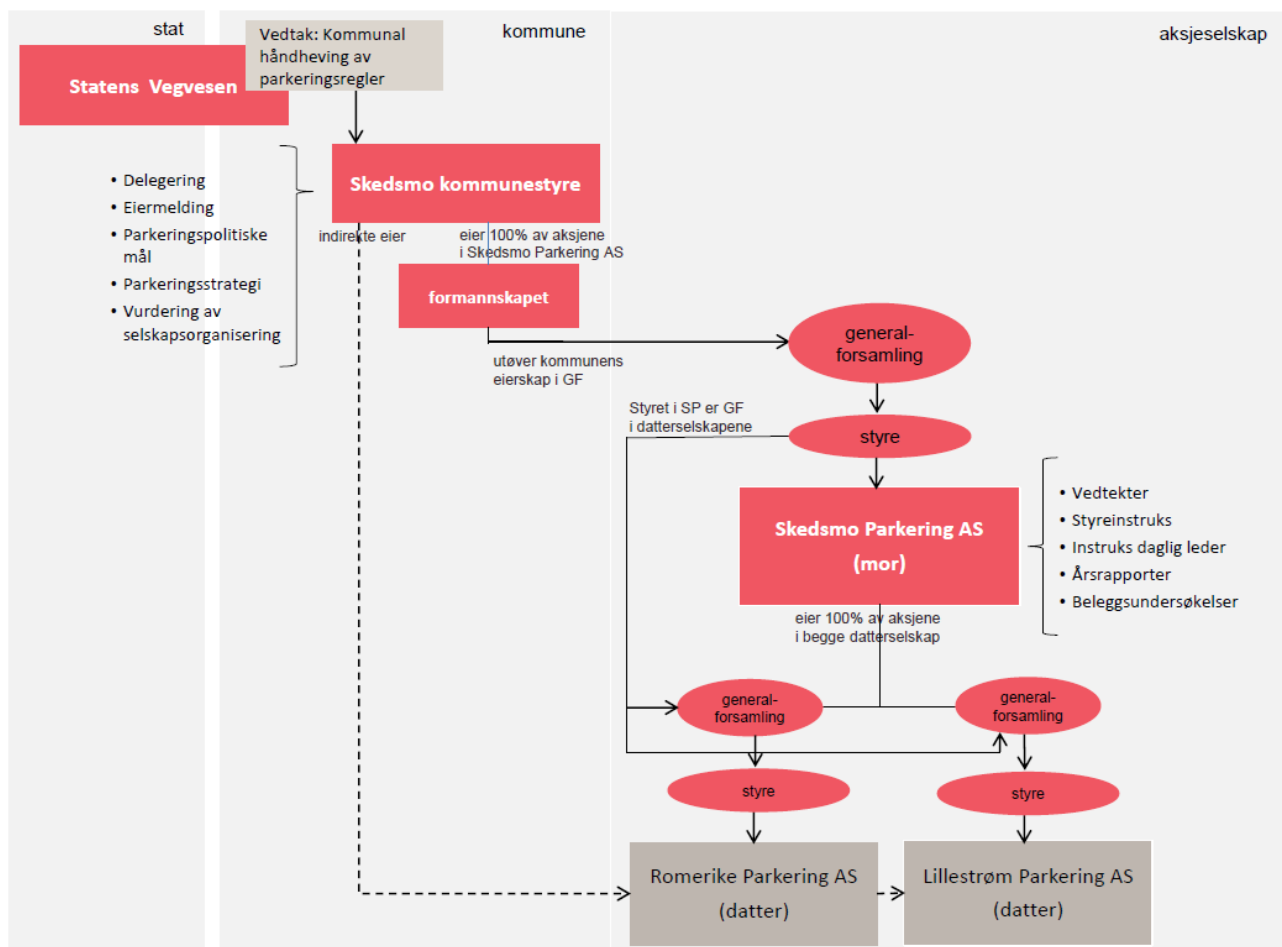
Ifølge styreleder¹⁷ så ligger den samme parkeringspolitikken til grunn for både mor og døtrene, se om parkeringspolitikk over i punkt 2.2.2. Døtrene er ulike på den måten at ett selskap har en tyngre kommersiell fokus, og ett selskap stort sett leverer tjenester til kommunen. Kommunen har for denne datterens vedkommende stor innflytelse som avtalepart i forbindelse med regulering av offentlig kommunalt regulerte parkeringsplasser (Lillestrøm Parkering AS). Ifølge styreleder har kommunen en inngang gjennom både avtale og gjennom selskapets generalforsamling som er morselskapets styre. Når det gjelder den kommersielle datteren som leverer parkeringstjenester til private aktører, så er det redusert drift i selskapet forteller styreleder (Romerike Parkering AS).

¹⁵ vedtektene datert 11.11.2004, se punkt 3 om selskapets virksomhet

¹⁶ vedtektene datert 14.6.2006, se punkt 3 om selskapets virksomhet

¹⁷ Telefonsamtale 23.9.2019

Figur 1 oversikt organisering, selskapene og styringsdokumenter



Kilde: Romerike Revisjon IKS

Figuren over gir en oversikt over styringsrelasjoner og dokumenter mellom stat, kommune og selskapene.

2.4 Selskapenes ledelse

Skedsmo Parkering sine vedtekter fastsetter at styret skal bestå av fem medlemmer med personlige varamedlemmer, hvorav ett medlem og varamedlem velges av og blant selskapets ansatte (punkt 7). Datterselskapenes styre skal ha tre medlemmer (punkt 5 og 6).

Tabell 3 oversikt over mor og døtrenes styremedlemmer

Styrefunksjon	Skedsmo Parkering AS	Romerike Parkering AS	Lillestrøm Parkering AS
Styrets leder	Torstein Leiro	Gyrid Slettengen	Gyrid Slettengen

Styremedlem	Cathrine Gundersen Rolf Thorben Holm John Schønning Lie Roar Sletta	Kristin Uvaag Tufte Hans Tore Hoff	Kristin Uvaag Tufte Hans Tore Hoff
Varamedlem	Lajla Irene Lyseggen Aarstein Rebne Roger Sannes Anni Staunbjerg Synvis Anders Christopher Taxt		

Kilde: Bisnode august 2019

Jon Anders Kvist er daglig leder i selskapet. Skedsmo Parkering hadde åtte heltidsansatte innen utgangen av 2018.

2.5 Selskapenes økonomi med konsernoppstilling

Ifølge generalforsamlingsprotokoll 23.5.2018 innførte Skedsmo Parkering konsernregnskap fra og med 2018 (punkt 3). Konsernregnskapets formål er å vise konsernets virksomhet som en økonomisk enhet. Skedsmo Parkering AS resultat- og balanseregnskap med konsernoppstilling for 2018:

Tabell 4 konsern nøkkeltall

Nøkkeltall	2018	2017	2018	2017
	Resultatregnskap mor		Resultatregnskap konsern	
Sum driftsinntekter	17 175 421	17 013 154	24 936 351	24 893 466
Sum driftskostnader	13 629 098	13 115 851	18 914 617	18 381 967
Driftsresultat	3 546 323	3 897 303	6 021 734	6 511 499
Årets resultat	3 902 535	4 152 066	5 934 876	6 231 162
Sum disponeringer	3 902 535	4 152 066	-	-
	Balanseregnskap mor		Balanseregnskap konsern	
Sum anleggsmidler	1 757 656	2 349 568	966 504	1 583 282
Sum eiendeler	44 692 320	40 617 929	60 044 333	53 908 373

Sum innskutt egenkapital:	1 520 000	1 520 000	1 520 000	1 520 000
Sum opptjent egenkapital:	40 292 627	36 390 091	54 346 842	48 411 966
Sum egenkapital:	41 812 627	37 910 091	55 866 842	49 931 966
Sum kortsiktig gjeld	2 879 693	2 707 838	4 177 491	3 976 407
Sum egenkapital og gjeld	40 614 929	44 692 320	60 044 333	53 908 373

Kilde: Årsrapport 2018, s. 25 og 26

Skedsmo Parkering sitt årsregnskap viser et overskudd på NOK 3.902.535 (Årsrapport 2018, s. 17). Når det gjelder døtrene så økte Romerike Parkering sin omsetning i 2018 på grunn av høyere etterspørsel etter parkering. Regnskap for 2018 viser et resultat før skatt på NOK 1.748.663 mot fjorårets NOK 1.494.297. Lillestrøm Parkering redusert sin omsetning i 2018 på grunn av lavere etterspørsel etter parkering på «Nederlenderen» og opphør av parkeringsdrift i Kirkegata 10. Regnskap for 2018 viser et resultat før skatt på NOK 897.035 mot fjorårets NOK 1.247.935 (Årsrapport 2018, s. 15).

Det skal ikke deles ut utbytte fra morselskapet (eiermeldingens punkt 4.2.3, vedtektene punkt 6). Overskudd fra driften går til et fond øremerket parkeringsformål (Årsrapport 2018, s. 1).

Ifølge revisor Myrdahl og Sveen AS er det ikke skrevet nummererte brev til verken mor og/eller døtre. I tillegg til ordinær revisjon er det ikke utført annen bistand eller rådgivning for selskapene.

2.5.1 Aksjer og aksjekapital

Aksjekapitalen består per 31.12.2018 av 1.520 aksjer pålydende NOK 1.000. Ifølge Skedsmo Parkering sine vedtekter deles det ikke ut utbytte (punkt 6). Ansatte hadde per 31.12.2018 lån i selskapet på til sammen NOK 50.000 (NOK 71.000 i 2017) som skal nedbetales over 2-5 år (Årsrapport 2018, s. 22 (note 3)).

Tabell 5 oversikt over Skedsmo Parkering sine aksjer i datterselskapene per 31.12.2018

Selskap	Forretningssted	Eierandel	Kostpris	Resultat 2018	Egenkapital 31.12.2018
Romerike Parkering AS	Skedsmo	100%	514 000	1 346 442	8 373 985
Lillestrøm Parkering AS	Skedsmo	100%	420 000	685 900	6 614 231
Sum			934 000		

Kilde: Årsrapport 2018, s. 23

Ifølge eiermeldingen kan Skedsmo Parkering sine aksjer bare overdras til andre kommuner ved ev. omdannelse til interkommunalt selskap (punkt 4.2.3).

3 GRUNNLEGGENDE KRAV TIL EIERSTYRING

3.1 Innledning

KS har utarbeidet 21 anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll. Anbefalingene tar for seg mange tema som blant annet eierskap, valg av organisasjonsform, etiske retningslinjer og tilsyn. Kommuner som eier kommunale selskaper bør være profesjonelle og bevisste i måten eierskapet håndteres på slik at selskapene kan yte best mulig. I dette kapitlet gjøres en overordnet avsjekk av hvordan prinsippene i eierstyringen som følger av KS 21 anbefalinger er fulgt opp for morselskapet.

I dette kapitlet besvares den overordnede kontrollen av eierstyringen og det er satt opp følgende problemstilling:

Problemsstilling 1	Kontrollkriterier
I hvilken grad ivaretas de grunnleggende krav til eierstyring?	➤ Eierkommunen bør følge KS anbefalinger for god eierstyring.

3.2 Funn - KS 21 anbefalinger for god eierstyring

I dette kapitlet er eierstyringen av selskapene holdt opp mot KS 21 anbefalinger, se fullstendig oversikt i vedlegg 8. Noen tema utdyper vi nærmere under.

I kapittel 4 ser revisjonen nærmere på strategi for eierskap i selskapene. Når det gjelder retningslinjer for eierstyring av morselskapet har revisjonen undersøkt dette nærmere i kapittel 5.

Videre viser undersøkelsen at styremedlemmene ikke er registrert i KS Styrevervregister i samsvar med KS anbefaling nr. 17.

3.3 Vurdering

Denne overordnede kontrollen av KS anbefalinger for god eierstyring viser at eier/kommunen i hovedsak følger anbefalingene, med unntak av KS anbefaling nr. 17 om å registrere styret i styrevervregisteret. Ellers viser den overordnede kontrollen at KS 21 anbefalinger er fulgt opp, se vedlegg 8.

4 STRATEGI FOR EIERSKAP I SELSKAPET

4.1 Innledning

Kommunestyret skal utarbeide og bør jevnlig vurdere selskapsform, revidere vedtekter og avtalene som regulerer styringen av selskapet. Kommunen bør ha en åpen og klart uttrykt strategi for sitt eierskap. Selskapets styre og administrasjon har i oppgave å trekke opp virksomhets- og forretningsstrategien innenfor en ytre ramme som er trukket opp av eieren. Den ytre rammen er eierstrategien, og innenfor den skal selskapet ha betydelig grad av spillerom. Selskapsstrategier er en felles betegnelse for strategiene som har sin forankring i selskapet. Se mer om dette i kriterievedlegg 9.

Vedtektene for aksjeselskaper regulerer viktige sider ved selskapets rettsforhold. Hovedintensjonen er å regulere forholdet mellom eieren og selskapet, og/eller interne forhold i virksomheten. For å underbygge vedtektene og regulere styringen kan det være hensiktsmessig å utarbeide andre styringsdokumenter som for dette aksjeselskapets vedkommende parkeringspolitikk og -strategi. Slike dokumenter er ikke lovfestet, men sikrer en bevisst styring av eierskapet og tilstreber åpenhet og gjennomsiktighet i kommunalt eierskap når organisert i et selvstendig rettssubjekt som aksjeselskap. Det er i hovedsak eierkommunen (folkevalgte) som har behov for slike dokumenter.

I dette kapittelet behandles mor og datterselskapene i sammen. Følgende vurderingskriterier blir lagt til grunn for problemstilling 2a i undersøkelsen:

Problemstilling 2a	Vurderingskriterier
I hvilken grad har eier etablert en strategi for sitt eierskap i selskapet?	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Kommunestyret bør ha en tydelig strategi for sitt eierskap som angir selskapets ytre driftsrammer ved at: <ul style="list-style-type: none"> ○ eiermeldingen uttrykker hvorfor kommunen eier selskapene og hvilket formål de ønsker oppnådd med eierskapet, og ○ vedtektene og ev. andre styringsdokumenter angir selskapenes rammer/virksomhet med klare mål og strategier for virksomheten.

4.2 Funn

4.2.1 Kommunens eiermelding

I eiermeldingen (2018) er eierskapsstrategi definert som hva eierne ønsker å oppnå med virksomheten. For aksjeselskap fremgår selskapets virksomhet eller formål av vedtektene. I tillegg kan eierne utdype og presisere hva man ser for seg at selskapet skal brukes til i en eierskapsstrategi eller lignende. I noen selskaper finnes det styredokumenter som behandles i eierforsamlingen. Videre blir eierforsamlingene med jevne mellomrom presentert saker av strategisk karakter og det vil da bli truffet vedtak som innebærer strategiske valg (punkt 3.9).

Kommunen eiermelding (2018) angir selskapenes formål. Se kapittel 2.3.3 for mor og døtrenes formål.

4.2.2 Selskapenes vedtekter og andre styringsdokumenter

Selskapenes vedtekter er presentert i kapittel 2.3.3.

Andre relevante styringsdokumenter som angir selskapenes rammer

Kommunestyret har vedtatt parkeringspolitiske mål for Skedsmo kommune. Skedsmo Parkering er kommunens utøvende parkeringsorgan. Se innledningsvis om parkeringspolitiske mål i kapittel 2.2.2.

Parkeringsstrategien er utarbeidet av Skedsmo kommune, se innledningsvis om parkeringsstrategien i kapittel 2.2.2.

I telefonsamtale¹⁸ opplyser styreleder til revisjonen at den vedtatte parkeringsstrategien en overordnet paraply for kommunens parkeringspolitikk. Forslag til ny parkeringsstrategi er sendt videre til nye Lillestrøm kommune for å vedtas forteller styreleder. Når parkeringsstrategien er vedtatt, vil den gi grunnlag for selskapet til å utarbeide forslag til ny parkeringspolitikk som - når den er behandlet av Lillestrøm kommune - gir selskapet et fornyet styringsgrunnlag for selskapets virksomhet.

I telefonsamtale¹⁹ med revisjonen informerer daglig leder om parkeringsstrategien som er mer helhetlig og omfattende enn en selskapsstrategi. Strategien er mer i tråd med kommuneplanen og parkeringsnormene. Ifølge daglig leder skal man se hvordan dette harmonerer med Lillestrøm kommune, og parkeringsstrategien er veiledende for videre strategiarbeid. Når det gjelder dagens parkeringspolitiske mål er de både fornuftige og svært konkrete ifølge daglig leder.

Videre opplyser daglig leder om reviderte vedtekter i 2012. Ifølge vedtektene skal selskapsstrategi styrebehandles minimum hvert fjerde år. I 2013 ble forrige selskapsstrategi styrebehandlet, men den ble ikke vedtatt. I e-post²⁰ informerer daglig leder om Skedsmo Parkering sitt strategidokument fra 2013 som også «var ment å gjelde for døtrene; spesielt punktet *jobbe aktivt med å utvikle parkeringstilbudet*». Videre informerer daglig leder om hensikten med dette var å få «vedtatt klarere rammer for både morselskap og døtrene og senere få operasjonalisert den nye, vedtatte strategien. Deretter var tanken å utarbeide klare målsettinger for driften innenfor de nye rammene».

I e-post²¹ opplyser daglig leder om markedsstrategien som fremgår av Romerike Parkering sin styremøteprotokoll fra 2005. Daglig leder fremhever at det ble tidlig avklart at

¹⁸ 23.9.2019

¹⁹ 24.9.2019

²⁰ 23.8.2019

²¹ 23.8.2019

salgs-/prosjektressursene skulle prioritere «verdifulle» oppdrag i sentrumsområder fordi dette var fornuftig i forhold til både gjeldende parkeringspolitikk (prioritere sentral besøksparkering for allmenheten) og økonomi. Samtidig skulle det satses, men med lav risiko. Det vil si at rammen for arbeidet begrenset seg til datidens bemanning og ledig (overskudds-)kapasitet. Med dette som bakteppe har Romerike parkering opp igjennom årene takket nei til svært mange henvendelser om å ta på seg parkeringskontroll-oppdrag på Romerike. Samtidig har Lillestrøm parkering påtatt mange kontrolloppdrag for eier av selskapene, Skedsmo kommune.

Videre fremgår det av Romerike Parkering sin forretningsplan²² at «Romerike Parkering AS skal være en betydelig aktør innenfor privatrettslig parkering på nedre Romerike som er kjent for å levere høy kvalitet på sine tjenester».

I e-post²³ fra Skedsmo kommune (rådmannen) får revisjonen opplyst at selskapsaker for Skedsmo Parkering (mor) saksforberedes av selskapets administrasjon før de legges frem for generalforsamlingen. Siden formannskapet er generalforsamling er det ingen forutgående behandling i formannskapet med saksforberedelse av rådmannen slik praksis er i andre selskaper. Videre kommer det frem i kommunens e-post at «rent parkeringsfaglig er det løpende dialog mellom selskapet og kommunens administrasjon (teknisk sektor) med bl.a. månedlige «skiltmøter». Kommunen (rådmannen) opplyser i samme e-post når det gjelder eierstyringsrutiner at det er kommunens parkeringspolitikk som er styrende for selskapet.

Videre er det for tiden en prosess med ny parkeringsstrategi for Skedsmo kommune. Saken er vedtatt i formannskapet og kommunestyret, se mer i kapittel 2.2.2. I arbeidet kom det innspill fra blant annet gårdeiere i Skedsmo og fra selskapet Skedsmo Parkering AS. Ifølge e-post fra kommunen²⁴ setter parkeringsstrategien rammer for praktisering av parkeringspolitikken. Hele prosessen er godt forankret i Skedsmo kommune ifølge samme e-post.

I tillegg fremgår det av vedtak²⁵ at parkeringsstrategien «legges til grunn for byplanlegging og areal- og transportplanlegging i Skedsmo kommune», se mer i kapittel 2.2.2.

Tabellen nedenfor gir en oversikt over kommunens behandling av ulike strategidokumenter med betydning for Skedsmo parkering.

²² datert 30.10.04

²³ datert 23.8.19

²⁴ datert 23.8.19

²⁵ 4.9.2019

Tabell 6 kommunens behandling av saker på søket «Skedsmo parkering»

Sak	Dato	Utvalg
Saksframlegg - Parkeringsstrategi for Skedsmo kommune 2019	21.08.2019 28.08.2019 04.09.2019	Hovedutvalg for tekniske tjenester Formannskapet Kommunestyret
Oppfølging av Skedsmo parkering AS Strategidokument 2013		Ingen behandlinger
Ny avtaleperiode for utleie av parkeringsarealer i Skedsmo kommune	05.02.2014 12.02.2014 26.02.2014	Hovedutvalg for tekniske tjenester Formannskapet Kommunestyret
Skedsmo Parkering AS - Strategidokument 2013	20.11.2013 11.12.2013	Formannskapet Kommunestyret
Bemerkninger til notat fra Skedsmo parkering AS om strategi	16.01.2013 30.01.2013	Formannskapet Kommunestyret
Omorganisering av Skedsmo Parkering AS til kommunalt foretak	24.11.2010 08.12.2010	Formannskapet Kommunestyret
Innføring av utbytte fra Skedsmo parkering AS	26.05.2010 09.06.2010	Formannskapet Kommunestyret
Eierskapskontroll Skedsmo Parkering AS med datterselskaper	07.11.2007	Kommunestyret
Evalueringsavtale mellom Skedsmo kommune og Skedsmo parkering AS om leie av parkeringsplasser	25.05.2005	Formannskapet

4.3 Vurdering

Det er i undersøkelsen lagt til grunn at kommunestyret bør utarbeide og jevnlig vurdere selskapsform, samt revidere vedtekter og avtalene som regulerer styringen av selskapet. Kommunen bør videre ha en åpen og klart uttrykt strategi for sitt eierskap som angir selskapets ytre driftsrammer.

Undersøkelsen viser at kommunens Eiermelding beskriver hva eierne ønsker å oppnå med Skedsmo Parkering og at den angir selskapets formål. Undersøkelsen viser også at rammer for virksomheten også er angitt i vedtektene, samt i en del andre styringsdokumenter.

Videre viser undersøkelsen at Skedsmo Parkering sine vedtekter er tett knyttet opp til kommunens parkeringspolitikk. Morselskapet er kommunens organ i parkeringsfaglige saker. Viktig for selskapets virksomhet er derfor parkeringsstrategien, som også fungerer som en overordnet paraply for kommunens parkeringspolitikk. Det fremkommer i undersøkelsen at styret i Skedsmo Parkering vil

utarbeide forslag til ny parkeringspolitikk for selskapene, som vil bli sendt til eier. Når det gjelder selskapsstrategi viser undersøkelsen at dette skal forelegges styret hvert fjerde år. Selskapsstrategi for Skedsmo Parkering ble sist lagt frem for styret i 2013, men ble ikke benyttet i det videre arbeidet.

Etter revisjonens vurdering er det etablert en eierstrategi for Skedsmo Parkering. Kommunens Eiermelding, selskapets vedtekter og andre styringsdokumenter viser samlet hva kommunen ønsker å oppnå med sitt eierskap. I tillegg defineres ytre rammer for selskapets virksomhet gjennom parkeringspolitiske mål og parkeringsstrategien. Forslag til ny parkeringsstrategi skal behandles videre i nye Lillestrøm kommune.

5 RETNINGSLINJER FOR EIERSTYRING AV MORSELSKAPET

5.1 Innledning

Kommunestyret anbefales som hovedregel å oppnevne sentrale folkevalgte som kommunens eierrepresentanter i selskapets eierorgan. Styringen av kommunens eierskap skal utøves innenfor rammen av kommunestyrets vedtak.

For å sikre folkevalgt forankring i den enkelte kommune av viktige og prinsipielle beslutninger som skal tas i generalforsamling, er det viktig at sakene undergis en folkevalgt forankring i den enkelte kommune. Slik kan det gis føringer til kommunens eierrepresentant om hvordan han/hun skal utøve kommunens vilje og interesse i den saken det skal treffes beslutning på i eierorganet. Dette styrker eierstyringens legitimitet og den demokratiske styringen av de kommunalt eide selskapene.

Følgende vurderingskriterier blir lagt til grunn for problemstilling 2b i undersøkelsen:

Problemstilling 2b	Vurderingskriterier
I hvilken grad har kommunen retningslinjer for utøvelsen av eierstyringen i morselskapet?	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Kommunen bør ha fastsatt retningslinjer for eierstyringen i selskapet som tar for seg: <ul style="list-style-type: none"> ○ hvilket folkevalgt organ som utøver eierviljen, ○ hvordan saker fra selskapet forankres i kommunen, og ○ rapporteringskrav som bør avklare informasjonsflyt tilbake til folkevalgt nivå om selskapet.

5.2 Funn

5.2.1 Hvilket folkevalgt organ utøver eierviljen?

Revisjonen legger til grunn i denne undersøkelsen at kommunen bør ha fastsatt retningslinjer for eierstyringen i selskapet som tar for seg hvilket folkevalgt organ som utøver eierviljen.

Ifølge Skedsmo kommunes delegasjon til formannskapet (kommunestyrets møte 15.6.2016, PS 16/87 (15/20256) om delegasjon til rådmannen – formannskapet og hovedutvalgene):

I medhold av lov om kommuner og fylkeskommuner av 25.09.92 § 8 nr. 3 delegerer kommunestyret til formannskapet myndighet til å treffe avgjørelser i alle saker som det etter samme lov er adgang til å delegere til formannskapet og som ikke kommunestyret har vedtatt å legge til annet organ.

Formannskapet er ifølge kommunens Eiermelding (2018) delegert myndighet med faste rutine for politisk behandling av viktige selskapsdokumenter. Ifølge Eiermeldingen (2018) er formannskapet generalforsamling i Skedsmo Parkering AS (punkt 4.2.3). Styret i Skedsmo Parkering (mor) er generalforsamling i døtrene Romerike Parkering og Lillestrøm Parkering (punkt 4.2.4, 4.2.5).

Kommunen har siden 2007 fått saksdokumentene forut for møtene i generalforsamling/representantskap, og behandlet disse på delegert fullmakt i formannskapet. Fra og med 2018 vil også protokoller fra generalforsamlinger settes opp som orienteringssaker til formannskapet (punkt 3.3, se også innledningen punkt 1).

I Skedsmo Parkering (mor) sine vedtekter fremgår det at selskapets «generalforsamling er formannskapet». Datterselskapenes vedtekter er tause om kommunens folkevalgte organ.

I rådmannens vurdering²⁶ om stiftelse av aksjeselskapet Skedsmo Parkering fremgår det at «selskapets generalforsamling skal være ordføreren». Og i rådmannens saksfremlegg²⁷ trer nye Lillestrøm kommune inn som aksjonær i aksjeselskapet Skedsmo Parkering AS uten nærmere spesifisering av hvilket folkevalgt organ som utøver eierviljen.

5.2.2 Hvordan forankrer kommunen sakene fra selskapet?

Ifølge kommunens Eiermelding (2018) skjer en stor del av kommunens styring av selskapene ved formannskapets behandling av sakene forut for møtene i generalforsamling i selskapene. Kommunal virksomhet organisert som aksjeselskap reguleres av aksjeloven og ikke kommuneloven. Eierkommunen må blant annet utøve sin myndighet gjennom representanter i selskapets styrende organ (punkt 1).

Siden 2007 har interkommunale selskap sendt deltakerkommunene saksdokumentene før generalforsamling, slik at eierne kan behandle sakene politisk før møtene. Fra 2018 vil også møteprotokoller fra eierorganene være orienteringssaker i formannskapet (punkt 3.3).

Skedsmo Parkering AS er delegert parkeringsfaglig myndighet fra kommunestyret og fungerer som kommunens parkeringsfaglige rådgiver, se mer i kapittel 2.3.2 og vedlegg 10.

I telefonsamtale²⁸ informerer styreleder om ordinære generalforsamlingssaker som regnskap, budsjett, årsmelding m.m. leveres direkte fra styret til generalforsamlingen som ber om bistand ved behov. Sakene sendes uten systematikken som gjelder for de større interkommunale selskapene. Dersom generalforsamlingen finner behov for en forutgående behandling kan de søke råd i den kommunale administrasjonen. Når det gjelder parkeringsstrategi/politikk som regulerer hvordan kommunen vil styre selskapets oppgaver, behandles dette på ordinær måte i kommunens administrasjon/politiske organ. Det er ikke en del av den formelle eierorganbehandlingen. Videre fremhevet styreleder at noe av utfordringen i interkommunale samarbeid er det å koordinere administrative selskapsaker. Koordineringen skal gi en forutsigbar og enhetlig innstilling noe som for eksempel eierstyringssekretariatet bidrar med å håndtere. Skedsmo kommune har ikke sett behovet for en like strikt håndtering i selskapet Skedsmo Parkering AS.

²⁶ datert 29.4.2003, punkt 6 nr. 6

²⁷ datert 3.5.2018, sak 27/2018

²⁸ 23.9.2019

Daglig leder²⁹ informerer revisjonen at i henhold til vedtekter og aksjeloven behandles blant annet regnskap i generalforsamling. Videre forteller daglig leder at beleggsundersøkelsene sier noe om hvordan selskapet ivaretar sitt mandat. Fra årene 2005/2006 har selskapet økt eierrapporteringen for økonomi og drift. Videre forteller daglig leder at om generalforsamlingen har spørsmål om saker får de vanligvis svar over bordet, eller selskapet informerer formannskapet på et senere tidspunkt.

5.2.3 Informasjon tilbake til de folkevalgte fra selskapet

Ifølge kommunens Eiermelding (2018) skal generalforsamlingsprotokoller settes opp som orienteringssaker til formannskapet fra og med 2018 (punkt 3.3).

I kommunens e-post³⁰ til revisjonen fremgår det at Skedsmo Parkering rapporterer direkte til eier gjennom generalforsamlingen (som er formannskapet) – normalt en gang per år. I tillegg informerer selskapet eieren om driftsforhold og hvordan selskapet når kommunens vedtatte parkeringspolitiske mål i årsrapporten.

Revisjonen har fått tilsendt Skedsmo Parkering sine årsrapporter for årene 2015-2018 som blant annet inneholder:

- hendelser for gjeldende år (2015-2018),
- trafiksikkerhet, fremkommelighet og tilgjengelighet (2015-2018),
- strategi, byutvikling og gjeldende p-ordning (2016-2018),
- det kommunale parkeringstilbudet (2004-2017, med parkeringstilbud lokalt, beleggsundersøkelser, p-utstyr, antall gebyr og klager mv.)
- informasjon om datterselskapene og deres parkeringsplasser,
- årsregnskap, revisjonsberetning, resultatregnskap, balanse og noter for gjeldende år, og
- resultatregnskap og balanse med konsernoppstilling fra og med 2018.

Videre gjennomfører Skedsmo Parkering beleggsundersøkelser hvert år for kommunale offentlige parkeringsplasser. I etterkant av beleggsundersøkelsene gjennomføres en årlig evaluering av funnene.

Daglig leder opplyser i e-post³¹ at beleggsundersøkelser utføres «omfattende for SP, men i noe redusert omfang i døtrene. Dette fordi det er tidkrevende arbeid, samt at døtrene har en del oppdragsgivere som ikke helt ser verdien i slike undersøkelser».

I 2018 tok evalueringen for seg den offentlige parkeringsordningen i Lillestrøm. Skedsmo Parkering gjennomførte en beleggundersøkelse i tidsrommet 11.-15.10.2018. Belegget ble dokumentert tirsdag 11. og torsdag 13.9 kl. 08:00-21:00, samt lørdag 15.9 kl. 08:00-18:00. Evalueringen går i hovedsak

²⁹ telefonsamtale 23.9.2019

³⁰ 23.8.2019

³¹ 23.8.2019

ut på gjeldende parkeringsordning med blant annet timesatser og parkeringstid; parkeringspolitiske mål og hvordan selskapet forholder seg/når disse; evaluering av bl.a. belegg på p-plasser, HC-plasser, elbil og ladepunkter, statistikker fra billettautomater, analyse på fordeling betalingsmiddel, inndeling i avgiftsgrupper og maksimal P-tid, innkrevingstid, avgiftens størrelse og innretning, og en oppsummering/forslag til vedtak. I telefonsamtale³² forteller styreleder om forslag til vedtak som behandles i styremøtet før det sendes til kommunen. Videre forteller styreleder at i forslag til ny parkeringsstrategi bygget kommunen på selskapets beleggsundersøkelser. Ifølge styreleder sendes beleggsundersøkelsene fra selskapet til kommunen slik at de kan ta selvstendig standpunkt på selvstendig grunnlag for å styre selskapet og eventuelt praktiskere endringer.

I henhold til Skedsmo Parkering sin styreinstruks³³ skal styret sørge for å utarbeide en instruks til daglig leder. I instruksjonen skal styret blant annet definere daglig leder sin rapportering.

Daglig leder sin instruks er et selskapsinternt dokument og er derfor vanligvis ikke relevant i en eierskapskontroll. Likevel velger revisjonen å fremheve noe av innholdet i instruksjonen som sier noe om rapportering videre til styret i Skedsmo Parkering (mor). Informasjonen er relevant i og med at styret i morselskapet er døtrenes generalforsamling og på denne måte viser informasjonsflyten i konsernet. I tillegg har døtrene ingen ansatte og kjøper administrative tjenester fra Skedsmo Parkering AS (mor).

I Skedsmo Parkering sin instruks for daglig leder³⁴ fremgår det at daglig leder skal minst hver tredje måned gi styret underretning om selskapets virksomhet, stilling og resultatutvikling. Mellom styremøtene rapporterer daglig leder til styreleder i nødvendig utstrekning. Videre er det listet opp forhold som alltid skal inkluderes i rapporteringen. I tillegg skal det rapporteres (når relevant) om årsregnskap, budsjett og oppnåelse av vedtatt parkeringspolitikk (som beleggsundersøkelser og bearbeiding av automatstatistikk) (punkt 2).

I telefonsamtale³⁵ med revisjonen forteller styreleder at beleggsundersøkelsene rapporteres via årsmeldingen. Beleggsundersøkelsene er omfattende og informerer om praksis og utfordringer med blant annet den kommunale parkeringspolitikken. Videre suppleres beleggsundersøkelsene med selvstendige notat til kommunen. Rutinen er at det rapporteres via generalforsamlingen. Videre informerer styreleder om parkeringspolitikken som for tiden er i endring på grunn av blant annet miljø, befolkningsvekst m.m. Det gir utfordringer for hvordan kommunen som eier velger å bruke selskapet. Styreleder forteller videre at selskapets virksomhet består av både monopolvirksomhet og privat parkering. Ifølge styreleder må det foreligge en særskilt grunn for kommunen å bruke selskapet til parkeringsformål, og den kommunale begrunnelsen må være samfunnsutvikling. Ifølge styreleder ble dette diskutert i forbindelse med ny parkeringsstrategi og mulig nytt parkeringshus.

³² 23.9.2019

³³ vedtatt i styremøte 12.9.2007/merket Lillestrøm 3.12.2007

³⁴ vedtatt i styremøte 12.9.2007/merket Lillestrøm 3.12.2007

³⁵ 23.9.2019

Daglig leder informerer til revisjonen³⁶ at selskapet orienterer kommunens planavdeling (samferdsel) om beleggsundersøkelsene. Videre er det ifølge daglig leder en økt interesse for undersøkelsene. Parkeringsstrategien som er behandlet i kommunen viser blant annet til beleggsundersøkelsene forteller daglig leder.

5.3 Vurdering

Undersøkelsen viser at kommunen har retningslinjer som ivaretar utøvelsen av eierstyringen i Skedsmo Parkering AS. Videre viser undersøkelsen at selskapets rapportering ivaretas gjennom selskapets årsrapport og generalforsamling som avholdes normalt en gang per år. Etter revisjonens vurdering sørger selskapets rapportering for å avklare informasjonsflyt tilbake til folkevalgt nivå om selskapet og dens drift på vegne av Skedsmo kommune.

Undersøkelsen viser også hvordan saker fra selskapet behandles i kommunen. Det er administrasjonen i Skedsmo Parkering AS som saksforbereder selskapets saker før de legges frem for generalforsamlingen. Det begrunnes med at formannskapet er generalforsamling i Skedsmo Parkering AS, og at Skedsmo Parkering er delegert parkeringsfaglig myndighet fra kommunestyret og fungerer som kommunens parkeringsfaglige rådgiver.

For å sikre folkevalgt forankring av viktige og prinsipielle beslutninger som skal tas i generalforsamling, er det viktig at slike saker blir forankret i et folkevalgt organ.. Dette styrker eierstyringens legitimitet og den demokratiske styringen av kommunalt eide selskaper.

Undersøkelsen viser at formannskapet også er generalforsamling i Skedsmo Parkering AS. Ordningen innebærer at formannskapet trer ut av rollen som folkevalgt organ og inn i aksjelovens regler for saksbehandling i generalforsamlingen. Da er det andre regler og rammer som gjelder for saksbehandlingen, enn de som vil gjelde for folkevalgte møter. Det er ingen regler som begrenser kommunens muligheter til å ha en slik ordning, men revisjonen vil likevel peke på at det får betydning for den folkevalgte forankringen av sakene forut for møter i eierorganet. Dette kan bidra til å svekke den folkevalgte debatten på tvers av partigrenser og protokolleringen av denne, slik kommunelovens saksbehandlingsregler legger opp til.

³⁶ telefonsamtale 23.9.2019

6 UTØVELSE AV EIERSKAP I DATTERSELSKAPENE

6.1 Innledning

Det rettslige utgangspunktet er at hvert konsernselskap er en selvstendig selskapsrettslig enhet (eget rettssubjekt). Et konsern fungerer som et helhetlig foretak. Morselskapets styring av datterselskapene må formelt finne sted i samsvar med aksjelovens alminnelige organisatoriske regler. Morselskapet er ikke ansvarlig for datterselskapenes gjeld (Andenæs, 2016, s. 42).

Transaksjoner mellom selskapene i samme konsern skal grunnes på vanlige forretningsmessige vilkår og prinsipper. Når et selskap har bestemmende innflytelse i et annet selskap kan det føre til at selskapene til sammen fungerer som en organisatorisk og økonomisk enhet. Reglene om at transaksjoner mellom selskapene i samme konsern skal baseres på vanlige forretningsmessige vilkår og prinsipper, det såkalte «prinsippet om armlengdes avstand» i konsernforhold.

Ifølge rådmannens sak om selskapets stiftelse (datert 29.04.2003) ble mor-datter-organiseringen anbefalt for å unngå skatteplikt for kommunens offentlige parkeringsvirksomhet. Videre ble det selskapsorganiseringen ansett som hensiktsmessig, uansett skatteplikt eller ei, begrunnet i ryddig forretningsdrift på like vilkår med annen privat parkeringsvirksomhet (Rådmannens utredning s. 19).

Følgende vurderingskriterier blir lagt til grunn for problemstilling 3 i undersøkelsen:

Problemstilling 3	Vurderingskriterier
I hvilken grad er det fastsatt retningslinjer for utøvelsen av eierskapet i datterselskapene?	Det bør være fastsatt retningslinjer for utøvelsen av eierskap i datterselskapene som bør ta for seg: <ul style="list-style-type: none"> ➤ hvordan styret i SP opptrer som generalforsamling i datterselskapene, ➤ hvordan det rapporteres fra datterselskapene og videre til morselskapet og kommunen, og ➤ hvordan nærstående transaksjoner håndteres.

6.2 Funn

6.2.1 Styret i Skedsmo Parkering som generalforsamling i datterselskapene

Kommunen opplyser til revisjonen i e-post³⁷ om kommunal styring av datterselskapene som «går via styret i morselskapet. Hvis kommunen/rådmannen mener det er behov for informasjon, så må det gå via styret i morselskapet. Fra i år så er det utarbeidet konsernoppstillingen i årsrapporten – noe som gir både eiere/kommune større innsikt i datterselskapenes virksomhet».

³⁷ datert 23.8.19

I samme e-post informerer kommunen om Skedsmo Parkering sin styreleder som har «uformelle møter med rådmannen ved behov, og generalforsamlingen/eier kan også rådføre seg med rådmannen ved behov». Eierne kan videre få utredet saker det er behov for, men det har «aldri skjedd i selskapets historie – men muligheten til å få en uavhengig saksutredning ligger der».

Kommunen bemerker i e-post at «datterselskapene har begrenset størrelse og kompleksitet (sett i forhold til andre selskaper)». I samme e-post viser kommunen til at RPs virksomhet reduseres over tid og antall oppdrag blir færre. Videre så øker LPs virksomhet noe som følge av økt behov for parkeringskontroll ved kommunale eiendommer. På denne måten har kommunen kontroll/innflytelse i forhold i virksomheten siden det foreligger avtaler mellom partene ifølge samme e-post. Ifølge daglig leder er det en hovedavtale per selskap som tar for seg leie av bemanning og parkeringsautomater (en avtale per selskap omfatter alt).

I telefonsamtale³⁸ forteller styreleder om dötrenes generalforsamling som håndteres omtrent som i SP. Ifølge styreleder ønsket generalforsamlingen for et par år siden en mer helhetlig oversikt over konsernet og mer informasjon om hvordan dötrene opererer. Det ble i den sammenheng bestemt at for å gi generalforsamlingen et bedre innblikk i dötrenes virke å rapportere mer utførlig blant annet om konsernet. Det er fulgt opp og rapportert om konsernet siden 2018.

6.2.2 Rapportering fra datterselskapene

I punktet om rapportering fra datterselskapene har revisjonen valgt å beskrive selskapenes beleggundersøkelser, styreinstruks og daglig lederinstruks. Dette fordi det viser hvordan dötrene rapporterer til styret og generalforsamling. Dette henger igjen i sammen med kontrollutvalgets bestilling om informasjon om hvordan eierstyring i datterselskapet underlegges politisk behandling. I denne sammenheng finner revisjonen det relevant å innta hva som rapporteres om fra selskapet og videre oppover i organisasjonen. Særlig også siden morselskapets styre er generalforsamling i dötrene. Revisjonen går detaljert til verks for å vise type informasjon som tas videre fra selskapet og opp til eier.

Generalforsamling gjennomføres én gang i året i selskapenes lokaler. Revisjonens undersøkelser av protokollene for 2016-2019 viser at:

- Lillestrøm og Romerike Parkering avholdt generalforsamling 12.4.2016, 4.4.2017, 24.4.2018 og 23.4.2019.
- I møtet ble det lagt frem og gjennomgått årsregnskap for 2015-2018 med styrets og revisors beretning, årsoverskudd gikk til egenkapital, oversikt over styrehonorar og saker behandlet iht. vedtekter: Valg av styre og revisor.
- Samtlige beslutninger var enstemmige.

³⁸ 23.9.2019

Revisjonen har fått tilsendt årsregnskap og revisors beretning for årene 2015-2018, se om dette i under nærstående transaksjoner i punkt 5.2.3. Se også om morselskapet og årsrapport i kapittel 2 om selskapet og konsernoppstilling.

Styreleder forteller at den samme parkeringspolitikken ligger til grunn for både mor og døtre. Styreleder fremhever videre at ett datterselskap har en tyngre kommersielt fokus, og ett datterselskap i hovedsak leverer tjenester til kommunen. Kommunen har i den sammenheng stor innflytelse som avtalepart (regulering av offentlig kommunalt regulerte parkeringsplasser). Videre forteller styreleder om kommunens inngang via generalforsamlingen (morselskapets styre) og avtale. Ifølge styreleder er det for den kommersielle datteren som leverer parkeringstjenester til private aktører redusert drift i selskapet.

Når det gjelder selskapenes beleggsundersøkelser forteller daglig leder via e-post³⁹ så utføres dette «omfattende for SP [Skedsmo Parkering], men i noe redusert omfang i døtrene. Dette fordi det er tidkrevende arbeid, samt at døtrene har en del oppdragsgivere som ikke helt ser verdien i slike undersøkelser».

Når det gjelder Lillestrøm Parkering forklarer daglig leder i e-post⁴⁰ at det «største oppdraget i Lillestrøm parkering er ByHaven p-hus. Prisene i ByHaven fastsettes på samme måte som for morselskapet». I Lillestrøm Parkering sine beleggsundersøkelser og evalueringer for årene 2017 og 2018 fremgår det i hovedsak at

- generelt: angir tidsrom med dato og klokkeslett
- gjeldende parkeringsordning omfattet av egne beleggsundersøkelser: Byhaven p-hus beskriver plan og innkrevningstid
- evaluering: gjennomført som beleggundersøkelse, innsamling av økonomiske data og ved statistikkinnsamling fra billettautomater (belegg, belegg HC-plasser, el-bil og statistikk fra billettautomater (myntkjøp)).
- oppsummering/forslag til vedtak:⁴¹ tar for seg f.eks. hvor lett det er å finne ledig p-plass, ladepunkt og ladeavgift, leiepris for p-plass sett opp mot kommunens parkeringspolitiske mål.

For Romerike Parkering opplyser daglig leder i e-post⁴² om undersøkelse i Jonas Liesgate 5 fra 2015, som også var tidspunktet for siste justering av priser på stedet. Daglig leder informerer videre at parkeringsdriften på stedet har nå opphørt på grunn av utbygging. Her ble også prisene fastsatt etter samme prinsipper som for Skedsmo Parkering. I Romerike Parkering sin beleggsundersøkelse og evaluering fra 2015 fremgår det i hovedsak at:

- generelt: angir tidsrom med dato og klokkeslett
- gjeldende parkeringsordning: Jonas Liesgt 5/Glassplassen beskriver tariff og innkrevningstid

³⁹ 23.8.2019

⁴⁰ 23.8.2019

⁴¹ Behandles av styret

⁴² 23.8.2019

- evaluering: gjennomført som beleggundersøkelse og ved statistikkinnsamling fra billettautomater (belegg, statistikk fra billettautomater og innkrevningstid).
- oppsummering/forslag til vedtak:⁴³ tar for seg f.eks. timepris sammenlignet med andre steder, belegget på parkeringsplassen og ev. HC parkering.

I Romerike Parkering sin styreinstruks⁴⁴ skal styret sørge for at det utarbeides en instruks for daglig leder. I denne vil styret blant annet kunne definere hvilken rapportering styret ønsker.

I instruks for daglig leder i Romerike Parkering⁴⁵ skal daglig leder minst hver tredje måned gi styret underretning om selskapets virksomhet, stilling og resultatutvikling. Mellom styremøtene rapporterer daglig leder til styreleder i nødvendig utstrekning. Følgende forhold skal alltid være inkludert i rapporteringen: [...]. Rapportering fra daglig leder skal danne et forsvarlig grunnlag for styret for å bidra til lønnsomhet og verdiskaping men også for vurderinger av fortsatt drift-forutsetningen, risiko, forsvarlig egenkapital og kreditorvernet (punkt 2). Om daglig leders myndighet fremgår det at stillingen får sin myndighet fra styret og omfatter den myndighet som naturlig ligger i det ansvar som tilligger stillingen. Dersom ønskelig kan kontakt søkes med eiere i det daglige virke (punkt 7).

I Lillestrøm Parkering sin styreinstruks⁴⁶, skal styret sørge for at det utarbeides en instruks for daglig leder. I denne vil styret bl.a. kunne definere hvilken rapportering styret ønsker.

I Lillestrøm Parkering sin instruks for daglig leder⁴⁷ skal daglig leder minst hver tredje måned gi styret underretning om selskapets virksomhet, stilling og resultatutvikling. Mellom styremøtene rapporterer daglig leder til styreleder i nødvendig utstrekning. Følgende forhold skal alltid være inkludert i rapporteringen: [...]. Denne rapportering fra daglig leder skal danne et forsvarlig grunnlag for styret for å bidra til lønnsomhet og verdiskaping men også for vurderinger av fortsatt drift-forutsetningen, risiko, forsvarlig egenkapital og kreditorvernet (punkt 2). Stillingens myndighet får sin myndighet fra styret og omfatter den myndighet som naturlig ligger i det ansvar som tilligger stillingen. Dersom ønskelig kan kontakt søkes med eiere i det daglige virke (punkt 7).

Romerike Parkering har en egen forretningsplan⁴⁸. Videre opplyser daglig leder i e-post⁴⁹ om markedsstrategien⁵⁰ vedrørende ambisjonsnivået i markedsstrategien, se om dette i kapittel 5. I styreprotokoll⁵¹ orienterte daglig leder om konkurransesituasjonen, prioritering av oppdrag og

⁴³ Behandles av styret

⁴⁴ vedtatt i styremøte den 22.11.2011/Lillestrøm, 22.12.2011

⁴⁵ vedtatt i styremøte den 22.11.2011, merket Lillestrøm, 22.11.2011

⁴⁶ vedtatt i styremøte den 22.11.2011, merket Lillestrøm 22.12.2011

⁴⁷ vedtatt i styremøte den 22.11.2011, merket Lillestrøm 22.11.2011

⁴⁸ datert 30.10.04

⁴⁹ 23.8.2019

⁵⁰ Se styremøteprotokoll i RP 23.6.2005

⁵¹ 23.6.2005, sak 4 om organisering/strategi

bemanningsplan. Det ble fattet vedtak om at Romerike Parkering skal bli en betydelig aktør med fokus på å få store/viktige prosjekter og oppdrag. Det var ingen behov for bemanningsøkning på det tidspunktet.

6.2.3 Nærstående transaksjoner i konsern

Lillestrøm Parkering AS og Romerike Parkering AS (døtre) har ingen ansatte og kjøper tjenester fra Skedsmo Parkering AS (mor) (blant annet leie av parkeringsplasser, leie av parkeringsautomater og utførte tjenester. I mor sin årsrapport (2018) rapporteres det om nærstående parter i note 9 (s. 24). I døtrenes årsberetning for årene 2015-2018 rapporteres følgende i note 7 om nærstående parter:

- leverandørgjeld til morselskap 2015-2018
- andre driftskostnader: morselskap fakturert LP for honorar for salg av tjenester, leie av parkeringsautomater, leie av for parkeringslokaler, tjenester til skilting og utstyr mv.

Ifølge daglig leder⁵² legges budsjettene hvert år frem for styret. Styret behandler saken og vedtar grunnlaget for prisene (ikke prisene i seg selv). Videre presiserer daglig leder at det er de vedtatte tallene fra budsjettet som legges til grunn for beregning av nye priser på tjenester m.m.

6.3 Vurdering

Det rettslige utgangspunktet er at hvert konsernselskap er en selvstendig selskapsrettslig enhet (eget rettssubjekt). Et konsern fungerer som et helhetlig foretak. Morselskapets styring av datterselskapene må formelt sett finne sted i samsvar med aksjelovens alminnelige regler. Videre skal transaksjoner mellom selskapene i samme konsern skje på vanlige forretningsmessige vilkår og prinsipper («prinsippet om armlengdes avstand»).

Undersøkelsen viser at det er fastsatt retningslinjer for utøvelsen av eierskapet i datterselskapene, samt retningslinjer for hvordan det skal rapporteres fra datterselskapene og videre til morselskapet.

Styringen av datterselskapene skjer via styret i morselskapet som er generalforsamling i døtrene. Etter ønske om ytterligere rapportering fra døtrene ble det innført konsernregnskap i 2018, noe som gir kommunen en mer helhetlig oversikt over konsernet, herunder virksomheten i datterselskapene. Parkeringspolitikken ligger til grunn for både mor og døtre.

Videre viser undersøkelsen at datterselskapene følges opp av morselskapet med hensyn til om de når sine mål. Datterselskapene rapporterer om måloppnåelse og drift til selskapenes generalforsamling. Morselskapet inkluderer datterselskapenes virksomhetsrapportering i sin årsmelding/rapport med konsernoppstilling.

Når det gjelder nærstående transaksjoner viser undersøkelsen at det rapporteres om dette i selskapenes årsberetning. I tillegg legges informasjon om dette frem for selskapets styre som behandler saken og fatter vedtak.

⁵² I telefonsamtale 23.9.2019

7 FORBUDET MOT OFFENTLIG STØTTE

7.1 Innledning

I denne undersøkelsen opererer morselskapet i det private parkeringsmarkedet via døtrene, se kapittel 2.3.4 og 6. I den anledning er forbudet mot offentlig støtte relevant. Reglene skal hindre at offentlige myndigheter tilgodeser enkelte foretak fremfor andre på en måte som påvirker samhandelen negativt. Videre skal reglene bidra til at markedsaktørene stilles overfor forutsigbare og like konkurranse- og rammevilkår i hele EØS-området.

Konkurransereglene beskytter og begrenser hvordan virksomheter kan opptre i markedet. Det er ulike regler for private foretak og offentlig virksomhet. For offentlig virksomhet reguleres konkurransen av reglene om offentlig anskaffelser og offentlig statsstøtte.

Reglene om forbud mot offentlig støtte setter begrensninger for myndighetenes mulighet til å støtte næringsvirksomhet gjennom et generelt forbud mot å gi konkurransevridende støtte. Reglene omfatter tilskudd, gunstige lån, garantier og salg som er lavere enn markedspris. Det betyr at enhver overføring av midler fra det offentlige til selskapene i forbindelse med driften skal være markedskonform, forenklet sagt skal overføringen skje på vilkår som vil være akseptable for en langsiktig privat investor (markedsinvestorprinsippet). Se mer om offentlig støtte i vedlegget vurderingskriterier 9.5.

Følgende vurderingskriterier er lagt til grunn for problemstilling 4 i undersøkelsen:

Problemstilling 4	Vurderingskriterier
I hvilken grad har kommunen/selskapet tatt stilling til driften i selskapet opp mot reglene om offentlig støtte?	Kommunen og selskapet bør ha et bevisst forhold til reglene om statsstøtte: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Det bør være vurdert om selskapets virksomhet kan komme i konflikt med forbudet mot offentlig støtte.

7.2 Funn

Revisjonen legger til grunn at kommunen og selskapet bør ha et bevisst forhold til reglene om offentlig statsstøtte.

Revisjonen har gjennomgått kommunens Eiermelding. Der fremgår det at Skedsmo Parkering har «to datterselskaper som driver med tjenester innen privatrettslig parkering». Videre fremgår det at «[...] Lillestrøm Parkering AS ble kjøpt opp, og videreført som eget (datter) selskap, for å holde driften av Byhaven og økonomien knyttet til dette adskilt fra den konkurranseutsatte driften til Romerike

Parkering AS».⁵³ Under morselskapets formål i Eiermeldingen fremgår det at selskapet er «organisert som AS for å ha handlefrihet til å utvikle nye parkeringstilbud, og konkurranseevne mot private» (punkt 4.2.3).

For døtrene viser Eiermeldingen til at Romerike Parkering «AS driver privatrettslig parkeringsvirksomhet i konkurranse med andre private parkeringsselskaper». Lillestrøm Parkering driver privatrettslig parkeringsvirksomhet uten konkurranse. Videre fremgår det av døtrenes formål blant annet «Like vilkår» (punkt 4.2.4, punkt 4.2.5).

Morselskapet skal ikke drive kommersiell virksomhet (vedtektene punkt 3). Når det gjelder døtrene presiserer ikke vedtektene selskapenes virksomhet utover det som fremgår under punkt 3 som er «oppføring, utleie og drift av parkeringsanlegg og alt hva dermed står i forbindelse». I morselskapets vedtekter fremgår det at selskapet ikke skal dele ut utbytte, se punkt 2.5 om selskapenes økonomiske stilling.

Ifølge rådmannens sak om selskapets stiftelse⁵⁴ ble mor-datter-organiseringen anbefalt for å unngå skatteplikt for kommunens offentlige parkeringsvirksomhet. Videre ble det selskapsorganiseringen ansett som hensiktsmessig, uansett skatteplikt eller ei, begrunnet i ryddig forretningsdrift på like vilkår med annen privat parkeringsvirksomhet (Rådmannens utredning s. 19).

Revisjonen har fått tilsendt en vurdering⁵⁵ gjennomført av Thommessen, Krefting, Greve, Lund AS (les: Thommessen Advokatfirma) vedrørende forholdet mellom Skedsmo kommune og Skedsmo Parkering AS/Romerike Parkering AS. I notatet redegjør Thommessen for anskaffelsesregelverkets bestemmelser (terskelverdier), regler om habilitet knyttet til kommunens utlysning av diverse tomter for parkeringsformål i kommunen samt statsstøtterettslige problemstillinger mellom kommunen og selskapene.

I vurderingen fremgår det for det første at de verdier som overføres fra selskapene ved etableringen eller ved driften første verdsettes til markedspris, og for det andre ikke er større enn at selskapene som sådan kan ventes en rimelig avkastning til sine eiere i tråd med hva private eiere ville ha forventet.

Videre vurderes Skedsmo Parkering og Romerike Parkering separat. Skedsmo Parkering har vedtak på skattefritak⁵⁶ jf. sktl. § 2-32 (1). I vurderingen fremgår det for å opprettholde skattefritaket kan ikke selskapet forestå eller engasjere seg i privat parkeringsvirksomhet overhodet, og dermed innebærer dette ingen statsstøtterettslige problemstillinger i og med at selskapet ikke driver næringsvirksomhet i konkurranse med andre.

⁵³ punkt 4.2.3

⁵⁴ datert 29.04.2003

⁵⁵ Datert 15.11.2005

⁵⁶ det vil si det er vurdert at virksomheten ikke har erverv til formål og virksomheten ikke er egnet til å gå med overskudd.

Derimot for Romerike Parkering AS viser vurderingen til at selskapet er opprettet for å konkurrere med andre aktører, og statsstøttereglene har derfor stor betydning. Det tilsier at enhver overføring av midler fra det offentlige til selskapet må være i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprinsippet. I praksis innebærer blant annet dette at selskapet må utbetale utbytte til Skedsmo Parkering AS, dersom de økonomiske realiteter tilsier det.

Revisjonen har ikke mottatt en vurdering opp mot statsstøttereglene for datterselskapet Lillestrøm Parkering AS.

7.3 Revisjonens vurdering

Det er lagt til grunn at kommunen og selskapet bør ha et bevisst forhold til statsstøttereglene og vurdert om selskapenes virksomhet kan komme i konflikt med forbudet mot offentlig støtte.

Undersøkelsen viser at selskapenes forhold til reglene om offentlig støtte til en viss grad fremgår av Eiermeldingen i punktet om selskapene. Videre er statsstøttereglene nevnt i rådmannens saksfremstilling for stiftelse av selskapet/selskapene. I tillegg har advokatfirmaet Thommessen vurdert Skedsmo Parkering og Romerike Parkering opp mot reglene i 2005. Datterselskapet Lillestrøm Parkering er det så vidt revisjonen forstår ikke foretatt en vurdering av opp mot reglene om offentlig støtte.

Revisjonens vurdering er at kommunen og selskapene har et bevisst forhold til statsstøttereglene i og med vurderingene fra midten av 2000-tallet. Selv om det bare er mor og det ene datteren som er vurdert konkret opp mot regelverket, antar revisjonen at dette tilsier et bevisst forhold til problemstillingen også for datter nummer to. Revisjonens vurdering er at det i tilstrekkelig grad er vurdert om selskapenes virksomhet kan komme i konflikt med forbudet mot offentlig støtte.

8 VEDLEGG KS 21 ANBEFALINGER

Nr.	Anbefaling	Funn
1	Obligatorisk opplæring av og informasjon til folkevalgte	I eiermeldingen (2018) skal det legges opp og tilbys regelmessig og kvalitetsmessig god opplæring i rollene som styremedlem og medlem av generalforsamling/representantskap i selskapene for å sikre god forvaltning av de interkommunale selskapene kommunen deltar i (punkt 3.8 og 5.5). Se for øvrig eierskapskontroll i Skedsmo kommune (2018).
2	Vurdering og valg av selskapsform	Rådmannens vurdering om selskapsstiftelse (29.4.2003) var hovedformålet med etablering mor/datter å unngå skatteplikt for kommunens <i>offentlige</i> parkeringsvirksomhet. Om modellen ikke gir skattefritak for offentlig parkeringsvirksomhet ble organiseringen likevel ansett som hensiktsmessig.
3	Fysisk skille mellom monopol og konkurransevirkosomhet	I rådmannens vurdering om selskapsstiftelse fremgår at en mor/datter organisering vil gi en ryddig forretningsdrift på like vilkår med annen privat parkeringsvirksomhet. Uten etablering av datterselskap kan kommunen bli anklaget for konkurranse på ulike vilkår (overskudd fra offentlig virksomhet benyttes for å dekke underskudd i den private parkeringsvirksomheten) (s. 19).
4	Utarbeidelse av eierskapsmeldinger	Eiermeldingen (2018) ble vedtatt i kommunestyremøte 12.12.2018, saknr. 2018/21893. Kommunen utarbeidet og behandlet første eiermelding i 2007/08, og ny eiermelding ble lagt frem i juni 2009, april 2011, mars 2012, mars 2014, oktober 2015, november 2016, november 2017 og desember 2018 (s. 6-7). Eiermeldingen dekker minimumskravene i anbefalingen.
5	Utarbeidelse og revidering av styringsdokumenter	For KS anbefaling nr. 5 om utarbeidelse og revidering av styringsdokumenter er vedtektene datert og ev. endret for Skedsmo Parkering AS 9.5.2012, Romerike Parkering AS 11.11.2004 og Lillestrøm Parkering AS 14.6.2006. Se oversikt over styringsdokumenter i kapittel 2.3.3. Se mer om dette i kapittel 4.
6	Gjennomføring av eiermøter	Ifølge eiermeldingen (2018) har overordnet evaluering og rapportering skjedd ved å legge frem kommunens eiermelding (punkt 3.5/5.4). Rådmannen mener eiermeldingen fungerer godt som en statusoppdatering knyttet til kommunens samarbeidsordninger. Rådmannen mener en grundigere evaluering må skje særskilt for det enkelte selskap. Skedsmo Parkering sin styreleder møter rådmannen ved behov. Generalforsamlingen kan rådføre seg med rådmannen ved behov. Ifølge daglig leder hender det at selskapet mottar spørsmål direkte fra ordfører, rådmannen (noen ganger) og andre i kommunen.

Nr.	Anbefaling	Funn
7	Sammensetning og funksjon av eierorgan	Se kapittel 5.
8	Gjennomføring av generalforsamlinger og representantskapsmøter	Selskapets generalforsamling er formannskapet. Vedtak med flest stemmer på generalforsamlingen anses som enstemmig (vedtektene punkt 8). Protokollene viser at det gjennomføres generalforsamling i mor én gang per år. Generalforsamlingen holdes i Skedsmo rådhus. Beslutningene i generalforsamlingen var enstemmige 2016-2019.
9	Sammensetningen av styret. Eiers krav til profesjonelle styre i kommunal sektor	Ifølge Eiermeldingen (2018) har kommunen de siste 8-10 årene ført en bevisst eierskapspolitikk ved styresammensetning basert på kompetanse påkrevd av virksomheten (pkt. 5.3.1). Styret bør ha en faglig kompetanse ift. type virksomhet, økonomi og selskapsstyring/juss. Undersøkelsen viser at noen av morselskapets styremedlemmer, herunder vara, er ansatt i Skedsmo kommune. I denne sammenheng er det viktig å ha et bevisst forhold til habilitetsvurderinger. Daglig leder opplyser i e-post (23.8.2019) at Skedsmo Parkering sin «gjennomgående» styrerepresentasjon i «konsernet» opphørte i 2010, se generalforsamlingsprotokoll fra 2010.
10	Valgkomité for styreutnevning i aksjeselskap og interkommunale selskap	Kommunen har de siste 8-10 årene innført valgkomité for selskapene de eier for å innstille kandidater til verv som styremedlem og representanter i selskapenes øverste organer (Eiermelding 2018, punkt 5.3.3). Det sikrer kommunen en ryddig, uavhengig prosess og utvelgelse. Se også morselskapets vedtekter punkt 9 om valgkomite.
11	Kjønnsmessig balanse i styrene.	Ifølge vedtektene skal styret ha 5 medlemmer med personlige varamedlemmer. Ett medlem og varamedlem velges av/blant selskapets ansatte. Hvert kjønn skal være representert med minst 40% (punkt 7).
12	Rutiner for å sikre riktig kompetanse i selskapsstyrene	De fleste kommunalt eide selskapene har utarbeidet instruks for styret og etiske retningslinjer for selskaper, og styrene har likeledes fastsatt instruks for daglig leder (Eiermelding 2018, punkt 3.10/5.6). SP vedtok styreinstruks i styremøte 12.9.2007 og instruks for daglig leder 12.9.2007. Styret skal minimum én gang per år evaluere sitt eget arbeid, ev. foreslå forbedringer eller ny styresammensetning.
13	Styresammensetning i konsernmodell	Morselskapets styremedlemmer er ikke medlem i datterselskapenes styre. Se kapittel 2.2.2 for oversikt over styremedlemmer.
14	Oppnevning av vararepresentanter	Ifølge Skedsmo Parkering sine vedtekter skal generalforsamlingen velge styre med personlige varamedlemmer (punkt 8).

Nr.	Anbefaling	Funn
15	Habilitetsvurderinger og politisk representasjon i styrene	Eiermeldingen (2018) viser til at en folkevalgt/ansatt i kommunen som er styremedlem i et offentlig eid selskap ikke vil kunne tilrettelegge grunnlaget for, eller treffe avgjørelse, i en sak som gjelder selskapet etter 2011-endringen i forvaltningsloven (punkt 3.7, 5.3.1). Kommunen oppnevner få politikere til styreverv. Kommunens eierstyring av kommunalt eide selskaper har gått fra styring via styreverv til overordnet eierstyring de siste 8-10 årene. Skedsmo Parkering sin styreinstruks er et eget habilitetspunkt, se også Skedsmo Parkering sine etiske retningslinjer om habilitet/upartiskhet (punkt 8). Ifølge styreleder vurderes habilitet i den enkelte sak.
16	Godtgjøring av styreverv	Ja, ivaretas av generalforsamling.
17	Registrering av styreverv	Selskapets styre er ikke registrert i Styrevervregisteret. ⁵⁷
18	Arbeidsgivertilhørighet i selvstendige rettssubjekter	KS Bedrift
19	Utarbeidelse av etiske retningslinjer	Ja. Vedtatt av Skedsmo Parkering AS' styre 22.11.2011.
20	Særlig om administrasjonssjefens rolle i kommunale foretak	IA
21	Utøvelse av tilsyn og kontroll	IA

⁵⁷ Sjekket september 2019

9 VEDLEGG – UTLEDNING AV VURDERINGSKRITERIER

9.1 Innledning

Revisjonens innsamlede data i denne eierskapskontrollen vurderes opp mot kilder som regulerer og setter krav til hva som anses som god eierstyring. I dette prosjektet vurderes data opp mot:

- Lover og forskrifter
- Anerkjente anbefalinger for god eierstyring:
 - KS Eierforums 21 anbefalinger for eierstyring
 - Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES) har gitt ut standarden *Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse*. Den er først og fremst utarbeidet for kommersielle aksjeselskaper, men like fullt relevante for IKSer
- Annen anerkjent teori om eierstyring
- Kommunens og selskapenes egne rutiner og selskapenes vedtekter.

Nedenfor gis en gjennomgang av de sentrale kilder brukt for å vurdere selskapene og eierstyringen.

9.2 Aksjeloven

9.2.1 Innledning

Aksjeloven gjelder for aksjeselskaper (AS). Aksjonærene (aksjeeierne) har begrenset ansvar for, og hefter ikke personlig, for selskapets forpliktelser eller gjeld utover innskutt aksjekapital. Om en kommune eier et selskap alene, må det organiseres som et aksjeselskap, og reglene i aksjeloven gjelder for selskapet (Resch-Knudsen, 2011, s. 127).

Kommunens styringsmuligheter som aksjonær i et aksjeselskap utøves gjennom generalforsamlingen. Der kommunestyret/formannskapet fungerer som generalforsamling for et heleid datterselskap, forutsettes det at de folkevalgte opptrer som et operativt eierorgan og at aksjelovens spilleregler følges når generalforsamlingen nedsettes (Resch-Knudsen, 2011, s. 127). Kommunen kan også ha andre forhold til aksjeselskapet enn aksjeeierforholdet. Om kommunen står i et kontraktsforhold til selskapet, kan det gi grunnlag for å påvirke selskapets drift uavhengig av eierskapet (NOU 1995:17, s. 109).

9.2.2 Generalforsamling

Ifølge aksjeloven § 5-1 (1) representerer aksjeeierne den øverste myndigheten i selskapet gjennom generalforsamlingen. Hver aksje gir en stemme dersom ikke annet følger av lov eller vedtekter, jf. § 5-3. Når det gjelder voteringen, er utgangspunktet at selv om en kommune møter med flere representanter, må den stemme samlet for sitt aksjeinnehav.

I Skedsmo Parkering AS eier Skedsmo kommune alle aksjene. Deltakelse i operative eierorganer med bare en eier gir andre utfordringer. Generalforsamlingen i et kommunalt eneid aksjeselskap kan ofte være en ren formalitet. Diskusjonene blir ofte ført i politiske fora, og generalforsamlingen er en

formalisering av de politiske diskusjonene. Der kommunestyret/formannskapet fungerer som generalforsamling for et heleid aksjeselskap, må medlemmene ha en forståelse for at de opptrer som eierorgan og at aksjeloven gjelder når generalforsamlingen er satt. Et slikt operativt organ kan gi viktige innspill til styret i sine møter. I noen selskaper er det også helt greit med en rent praktisk formalisering av de politiske diskusjonene i kommunestyret/formannskapet, men aksjelovens regler må følges (Resch-Knudsen, 2012, s. 70).

Det er et krav i asl. § 6-13 (3) om at avtaler mellom selskapet og aksjonæren skal nedtegnes skriftlig i selskap med én aksjonær (ordensregel og ikke et gyldighetsvilkår). Dette gjelder alle type avtaler uavhengig av innhold, omfang og viktighet. Avtale mellom et aksjeselskap og deres aksjeeiere gjelder også i konsernforhold. I konsernforhold er det spesielt aktuelt ved utveksling av varer og tjenester mellom selskapene i konsernet, uavhengig av om det betales vederlag for disse (Resch-Knudsen, 2011, s. 128).

Styreleder og daglig leder skal være til stede på generalforsamlingen, jf. § 5-4. Innen seks måneder etter utgangen av hvert regnskapsår skal selskapet ha gjennomført ordinær generalforsamling, jf. § 5-5 (1). På den ordinære generalforsamlingen skal følgende saker behandles og avgjøres, jf. § 5-5 (2) nr. 1 og 2:

- «Godkjenning av årsregnskapet og årsberetningen, herunder utdeling av utbytte».
- «Andre saker som etter loven eller vedtektene hører under generalforsamlingen».

Årsregnskap, årsmelding og revisjonsmelding skal senest en uke før generalforsamling sendes til hver aksjeeier med kjent adresse jf. § 5-5 (3). Innkalling til generalforsamling skal være sendt senest en uke før møtet skal holdes, og i innkallingen skal inneholde forslag til dagsorden som angir sakene som skal behandles jf. § 5-10. Møtelederen skal sørge for at det blir ført generalforsamlingsprotokoll jf. § 5-16. Styret kan bestemme at det skal innkalles til ekstraordinær generalforsamling jf. § 5-6.

9.2.3 Styret

Selskapet skal ha et styre med ett eller flere medlemmer jf. § 6-1. Forvaltningen av selskapet hører til under styret, og medlemmene blir valgt av generalforsamlingen jf. § 6-3. Styret skal sørge for forsvarlig organisering av virksomheten jf. § 6-12 og styret skal føre tilsyn med den daglige ledelsen av selskapet og selskapet sine andre virksomheter. Styret kan fastsette instruks for den daglige ledelsen jf. § 6-13. Styremedlemmer tjenestegjør i to år. I vedtektene kan tjenestetiden settes kortere eller lengre, men ikke mer enn fire år jf. § 6-6.

9.2.4 Daglig leder

Selskapet *kan* ha en daglig leder jf. § 6-1 som blir ansatt av styret jf. § 6-2. Daglig leder skal stå for den daglige ledelsen av selskapets virksomhet og følge de retningslinjer og pålegg som styret gir jf. § 6-14. Den daglige ledelsen omfatter ikke saker som etter selskapets forhold er av uvanlig art eller av stor betydning jf. § 6-14. Daglig leder skal sørge for at selskapets regnskap er i samsvar med lov og forskrifter og at formuesforvaltningen er ordnet på en betryggende måte jf. § 6-14. Daglig leder skal minst hver fjerde måned gi styret orientering om selskapets virksomhet, stilling og

resultatutvikling, og styret kan til enhver tid kreve at daglig leder gir styret en orientering om bestemte saker jf. § 6-15. Det skal bli ført protokoll over styrebehandling jf. § 6-29.

9.2.5 Konsern

Konsern er legaldefinert i aksjelovens § 1-3 supplert av § 1-4. Et «morselskap utgjør sammen med et datterselskap eller datterselskaper et konsern». Og et aksjeselskap er et morselskap om det har på grunn av «avtale eller som eier av aksjer eller selskapsandeler har bestemmende innflytelse over et annet selskap» jf. § 1-3 (2). Sentralt for definisjonen i § 1-3 jf. § 1-4 er bestemmelsen om morselskapets plikt til å avlegge konsernregnskap der definisjonen tilsvarer regnskapslovens § 1-3 sin definisjon.

Konsernet fungerer som et helhetlig foretak. Det rettslige utgangspunkt er at hvert konsernselskap er en selvstendig selskapsrettslig enhet (eget rettssubjekt). Morselskapets styring av datterselskapene må formelt sett finnes sted i samsvar med lovens alminnelige organisatoriske regler. Morselskapet er ikke ansvarlig for datterselskapenes gjeld (Andenæs, 2016, s. 42).

Ifølge aksjelovens § 3-9 skal transaksjoner mellom selskapene i samme konsern grunnes på vanlige forretningsmessige vilkår og prinsipper (konserninterne transaksjoner armlengdes avstand). Når et selskap har bestemmende innflytelse i et annet selskap kan det føre til at selskapene til sammen fungerer som en organisatorisk og økonomisk enhet. Reglene om at transaksjoner mellom selskapene i samme konsern skal baseres på vanlige forretningsmessige vilkår og prinsipper, det såkalte «prinsippet om armlengdes avstand» i konsernforhold (Resch-Knudsen, 2011, s. 83).

9.3 Anbefalinger om eierstyring

Kommunesektorens organisasjon (KS) har utarbeidet 21 anbefalinger (oppdatert november 2015) om hvordan eierskap bør forvaltes og hvilke system og rutiner kommunen bør etablere. Anbefalingene er ikke bindende for kommunen, men det er bred oppslutning rundt anbefalingene. Holdningen bør være «Gjør som anbefalingen sier eller begrunn hvorfor man i enkelte tilfeller ikke følger anbefalingene».

Tabell 7 KS 21 anbefalinger

KS 21 anbefalinger for god eierstyring	
1	Obligatorisk opplæring av og informasjon til folkevalgte
2	Vurdering og valg av selskapsform
3	Fysisk skille mellom monopol og konkurransevirkosomhet
4	Utarbeidelse av eierskapsmeldinger
5	Utarbeidelse og revidering av selskapsstrategi og selskapsavtale/vedtekter

6	Gjennomføring av eiermøter
7	Sammensetning og funksjon av eierorgan
8	Gjennomføring av generalforsamlinger og representantskapsmøter
9	Eiers krav til profesjonelle styrer i kommunal sektor
10	Valgkomité for styreutnevning i aksjeselskap og interkommunale selskap
11	Kjønnsrepresentasjon i styrene
12	Rutiner for kompetansevurdering av selskapsstyrene
13	Styresammensetning i konsernmodell
14	Oppnevning av vararepresentanter
15	Habilitetsvurderinger og politisk representasjon i styrene
16	Godtgjøring til styrerepresentanter
17	Registrering av styreverv
18	Arbeidsgivertilhørighet i selvstendige rettssubjekter
19	Utarbeidelse av etiske retningslinjer
20	Særlig om administrasjonssjefens rolle i kommunale foretak
21	Utøvelse av tilsyn og kontroll

Nedenfor gjennomgås KS anbefalinger som er relevante for denne eierskapskontrollen i nærmere detalj.

9.3.1 Nærmere om eierskapsmeldinger (anbefaling nr. 4)

Kommunens eierskapsmelding er sentral for å vurdere kommunens eierstyring på generelt grunnlag. Meldingen skal danne rammeverket for eierstyringen, og er viktig for å vurdere om kommunene har et grunnlag for systematisk og god eierstyring av sine selskaper.

Resch-Knudsen (2011, s.163 – 164) sier følgende om formålet med en eierskapsmelding:

En eiermelding er ikke ment for å detaljstyre enkeltselskaper, men angi retningslinjer for å sikre forankring av kommunens eierskap i kommunestyret og utøvelsen av dette gjennom det operative eierorganet. En eiermelding bør derfor være prinsipiell og generell, men konkret på enkeltområder

spesielt i forhold til roller, ansvar og oppgaver. Den bør angi rutiner for samhandling mellom kommunen som eier og selskapet (politisk) samt kommunen som bestiller og selskapet som tjenesteleverandør (administrativt). Den bør gi en oppskrift for hvordan eierskapet og styringen av dette utføres i denne kommunen, og gjennom det angi rutiner for oppfølging av eierskapet. Den bør også være et oppslagsverk for folkevalgte, medlemmer i det operative eierorganet, styremedlemmer, administrasjonen i kommunen og selskapene samt andre som kan ha interesse av kommunen som eier av selskaper.

9.3.2 Utarbeidelse og revidering av styringsdokumenter (anbefaling nr. 5)

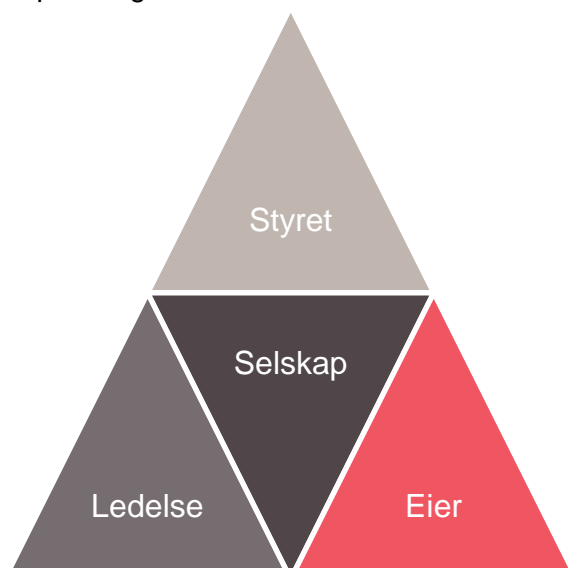
Ifølge anbefaling nr. 5 skal kommunestyret utarbeide og bør jevnlig revidere styringsdokumentene og avtalene som regulerer styringen av selskapet.

Denne anbefalingen peker på at kommunen bør ha en åpen og klart uttrykt eierstrategi for sitt eierskap i selskapene. Når kommunestyret legger en del av sin virksomhet inn i et selskap, medfører det også overføring av styringsrett til virksomheten. Selskapets styre og administrasjon har som oppgave å trekke opp virksomhets- og forretningsstrategien innenfor en ytre ramme som er trukket opp av eieren. Denne ytre rammen er eierstrategien, og innenfor den skal selskapet ha betydelig grad av spillerom. Selskapsstrategiene innenfor den ytre rammen er en felles betegnelse for strategiene som har sin forankring i selskapet.

Vedtektene for aksjeselskaper sin intensjon er å regulere forholdet mellom eierne og mellom eierne og selskapet, eller interne forhold i virksomheten. For å underbygge vedtektene og regulere styringen kan det være hensiktsmessig å utarbeide andre styringsdokumenter (det er først og fremst eierne/folkevalgte som har behov for slike dokumenter).

Eierstrategi og selskapsstrategi – sentralt for å lykkes

Samspilltriangelet beskriver forholdet mellom eier, styre og daglig leder i et selskap (PwC, 2011):



Figur 2 samspilltriangelet

I guiden heter det om samspillet mellom eier, styret og daglig ledelse:

Triangelet fokuserer på at det å synliggjøre og lykkes med god eierstyring og selskapsledelse forutsetter at det mellom de tre mest sentrale funksjonene i virksomheten er etablert et samspill, og at dette fungerer. I dette ligger det å være enige om det å forstå:

- Hva man ønsker med selskapet og den virksomheten som skal drives
- Hvilken retning selskapet skal velge (strategi)
- Hvordan selskapet/virksomheten skal lykkes med å komme dit
- Hvordan resultatene skal måles

I en eierskapskontroll er det eierne og deres rolle som står i sentrum. Guiden gir en god oppsummering av hva eierskap handler om (PwC, 2011):

Eierne må etter vår oppfatning alltid være synlige på hvorfor de eier, og sørge for at ledelsen handler i tråd med deres interesser.

For at de tre hovedfunksjonene i triangelet skal lykkes er det således viktig at eierne informerer og kommuniserer grundig hvorfor de ønsker å eie virksomheten og hva de forventer å få ut av sitt eierskap.

Resch-Knudsen omtaler om eierstrategier (2011, s. 92):

[...] det er viktig for kommuner å ha en åpen og uttrykt eierstrategi for sitt eierskap i ulike selskaper. [...] Strategien skal inneholde prioriteringer, tiltak og resultatkrav kommunen ønsker for det enkelte selskap, slik at selskapet vet hva de må gjøre for å ivareta eiernes målsetting med sitt eierskap. I selskaper med flere eiere er det kompliserende for selskapet om eierne har ulike mål med sitt eierskap.

Resch-Knudsen (2011) skriver videre om eierstrategier:

Kommunen bør i forhold til hvert enkelt selskap avklare sitt ståsted og definere sine forventninger. Det mest sentrale dokumentet i denne sammenheng er selskapsavtalen, og da primært gjennom formuleringen av formålsparagrafen. I tillegg bør det utarbeides eierstrategier for det enkelte selskap, gjerne nedfelt i kommunenes eiermelding. [...] Eierstrategien skal beskrive hva kommunen vil oppnå som eier: Hva vil vi med eierskapet til dette selskapet?

Det at eierne har definert et klart formål og rammer for selskapet i vedtektene er svært viktig, og dette bidrar til å danne rammen for de eierstrategier som legges for selskapet.

En god eierskapsmelding vil sikre et grunnlag for nødvendige styringssignaler til selskapene og tydeliggjøre de folkevalgtes ansvar. Den vil også bidra som en oversikt over den samlede kommunale virksomhet som igjen virker inn med mer åpenhet/transparens til omverdenen.

9.3.3 Eierorganets sammensetning og funksjon (anbefaling nr. 7)

Videre er anbefaling nr.7 relevant i denne eierskapskontrollen. Kommunestyret anbefales som hovedregel å oppnevne sentrale folkevalgte som selskapets eierrepresentanter i eierorganet, noe avhengig av selskapets formål. Eierstyring skal utøves innenfor rammen av kommunestyrets vedtak.

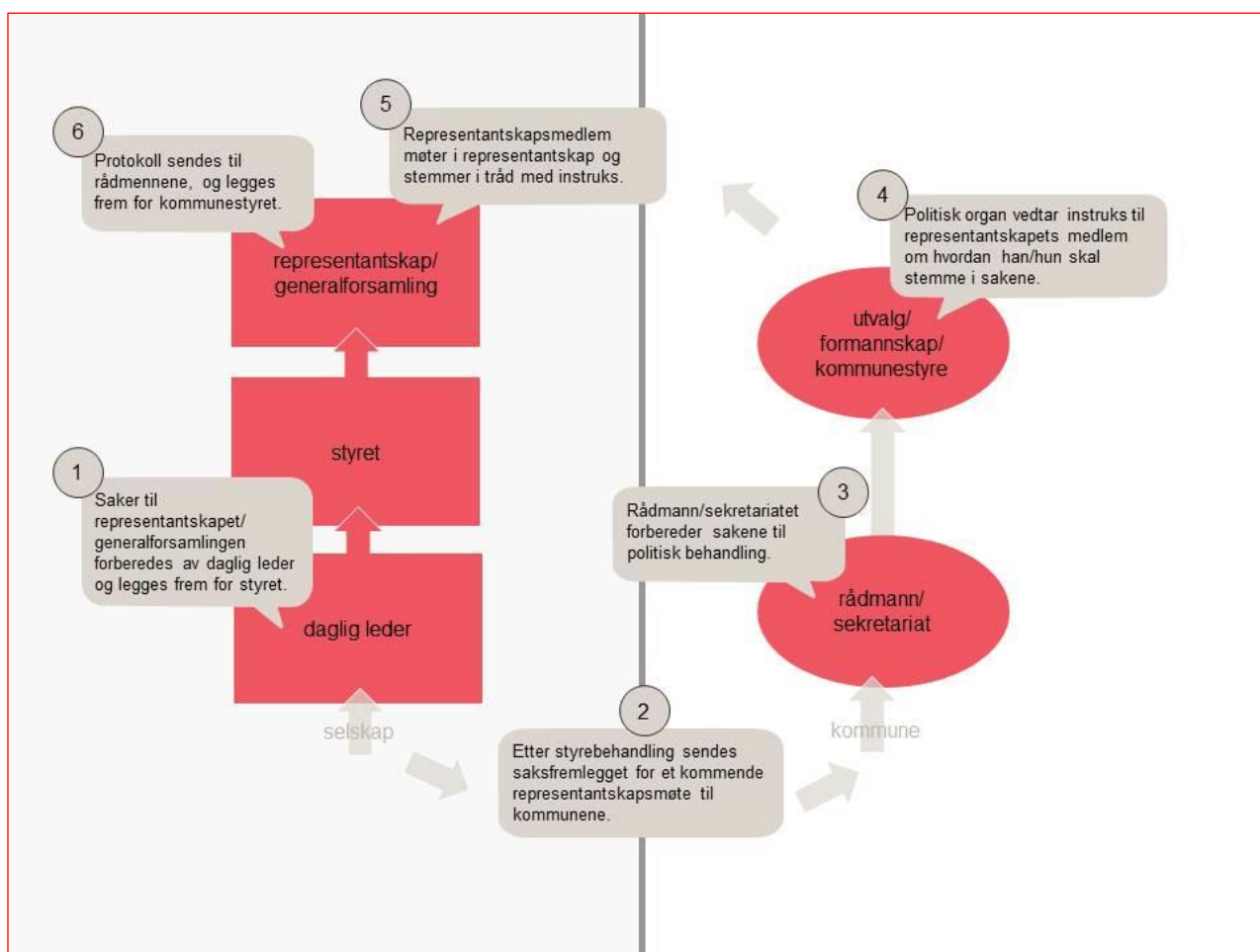
Samhandlingen mellom kommunestyret og eierorganet er ikke regulert. Eierstyringen skal skje gjennom eierorganet for selskapene. For aksjeselskap bør det for å sikre engasjement, debatt og reell politisk avklaring av eierorganets myndighet, etableres forutsigbare kommunikasjonsformer mellom kommunestyret og eierorganet som forankres i eierskapsmeldingen.

Oppnevning av sentrale folkevalgte til eierorganet vil bidra til å forenkle samhandlingen og kommunikasjonen mellom kommunestyret og eierorganet. Aksjeloven sier ikke noe om hvem som skal møte som aksjonær. Ordfører eller andre kommunestyrerepresentanter må gis fullmakt for å kunne stemme på generalforsamling.

9.3.4 Forankring av saker til generalforsamling/representantskap i folkevalgte organer i den enkelte eierkommune

Den folkevalgte styringen av kommunale selskaper blir ofte liggende hos en politisk «elite» (NIBR-rapport 2016:18 *Folkevalgt lederskap og kommunal organisering*). Det kan være problematisk sett ut fra et demokratihensyn og for legitimiteten til eierstyringen. For å sikre folkevalgt forankring i den enkelte kommune av viktige og prinsipielle beslutninger som skal tas i generalforsamling, er det viktig at sakene undergis en folkevalgt forankring i den enkelte kommune. Slik kan det gis føringer til kommunens eierrepresentant om hvordan han/hun skal utøve kommunens vilje og interesse i den saken det skal treffes beslutning på i eierorganet. Dette styrker eierstyringens legitimitet og den demokratiske styringen av de kommunalt eide selskapene.

For å illustrere forankringen i kommunen har RRI utformet «eierstyringssløyfen» som brukes av flere kommuner på Romerike. Men det er opp til den enkelte kommune hvordan man ønsker at denne forankringen skal skje. Illustrasjonen nedenfor er ment som et eksempel og som en gjengivelse av hvordan dette praktiseres i flere av kommunene både når det gjelder IKSene og ASene.



Figur 3 «Eierstyringsløyfen»

9.3.5 Delegering

Den tradisjonelle forståelsen av delegering innebærer å tildele et organ eller en enkeltperson man har organisasjons- og instruksjonsmyndighet over, myndighet til å treffe avgjørelser i nærmere angitte saker.⁵⁸

Kommunestyret er det øverste organet i kommunen jf. kommuneloven § 6. Det er dette organet som treffer vedtak på vegne av kommunen, med mindre noe annet følger av lov eller delegeringsvedtak. Kommunal myndighet som andre forvalter, enten det er folkevalgte eller administrasjonen, gjøres på vegne av kommunestyret og under kommunestyrets politiske ansvar. Formannskapet kan tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov (Prop. 46 L (2017-2018) s. 48).

⁵⁸ Prop. 46 L Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) (2017-2018), s. 63

Eierutøvelsen i de løpende sakene fra selskapene er lagt til formannskapet i kommunens eierskapsmelding. Revisjonen legger til grunn at dette bør komme fram av kommunens delegeringsreglement, se kommuneloven § 6 jf. § 39.

Delegering av offentlig myndighet til private rettssubjekt

Det finnes ingen generelle regler om delegering av offentlig myndighet i Norge. De viktigste rettskildene er juridisk teori og enkelte høyesterettsavgjørelser.⁵⁹

Utgangspunktet i den tradisjonelle delegeringslæren er at myndighet kan delegeres fra overordnet til underordnet organ innenfor statsforvaltningen, det vil si regjering, departementer, direktorater mv. Ved delegering av myndighet fra staten til andre organer, bl.a. kommuner og interkommunale organer som er egne rettssubjekter, kreves det hjemmel i lov. Dette hjemmelskravet har sin bakgrunn i at staten ikke har noen direkte instruksjonsmyndighet overfor andre organer. Det følger videre av den tradisjonelle delegeringslæren at andre organer enn den sentrale statsforvaltningen bare kan delegere myndighet dersom de har hjemmel i lov. Kommuner må derfor ha hjemmel i lov for å kunne delegere den kompetansen som i lov blir lagt til kommunen. Kommuneloven inneholder bestemmelser som åpner for delegering av myndighet fra kommunestyret til andre organer i kommunen. Også særlovgivningen inneholder enkelte bestemmelser om delegering av myndighet til interkommunale organer.

Det må etter alt å dømme foreligge en lovhjemmel både for at kommunestyret skal kunne delegere utøvelse av offentlig myndighet til underordnede organer internt i kommunen, og for at kommunestyret skal kunne delegere slikt til andre rettssubjekter, blant annet ulike interkommunale organer.

Ifølge forskrift om offentlig parkeringsgebyr⁶⁰ § 3 (2) om håndhevingsmyndighet kan Vegdirektoratet etter søknad fra en kommune, tildele kommunen myndighet til å ilegge gebyr etter § 2, jf. vegtrafikkloven § 31a. Myndigheten etter annet ledd skal «omfatte hele kommunen og alle typer stans- og parkeringsovertredelser som kan medføre gebyr». I paragrafens femte ledd fremgår det at kommunal håndheving «skal utføres av personell ansatt i kommunen eller parkeringsselskap heleid av kommune(r)». I denne sammenheng anses parkeringsselskap som forvaltningsorgan etter forvaltningsloven § 1. I tillegg følger delegering fra kommunestyret til andre rettssubjekter også direkte av kommunestyrets vedtak.⁶¹

9.3.6 Særlig om informasjon fra selskapene til de folkevalgte

De folkevalgte er avhengig av informasjon fra selskapet for å ivareta en ansvarlig styring og kontroll med selskapet. Det bør avklares hvilke saker som regelmessig bør legges frem for kommunestyret. Videre bør selskapets rapporteringsplikt avklares i selskapets etableringsfase (NIBR-rapport, 2016, s. 53).

⁵⁹ Prop. 46 L (2017-2018), s. 63

⁶⁰ Forskrift 18.3.2016 nr. 261

⁶¹ Prop. 46 L (2017-2018), s. 66

I praksis viser det seg at store mengder informasjon, som årsmeldinger, regnskap og lignende fra kommunale selskaper, gjør det vanskelig for de folkevalgte å sortere relevant informasjon. God, forenklet virksomhetsinformasjon til folkevalgte er sentralt, noe som igjen kan lede til at styringen som foregår i samarbeid med andre forankres i kommunestyret. Det å bruke kommunens egen administrasjon som rådgiver på en aktiv måte i selskapssakene er nyttig for å trenge igjennom den store informasjonsmengden (NIBR-rapport, 2016, s. 53).

Informasjon fra selskapet til de folkevalgte er viktig for en ansvarsfull styring og kontroll med selskapet. I denne sammenheng er selskapets rapporteringsplikt og hvilke selskapssaker som legges fram for kommunestyret avgjørende. Praksis viser at kommunens administrasjon som rådgiver er nyttig når store mengder selskapsinformasjon skal sorteres. Videre bør kommunen ha klare interne ansvarslinjer som gir mulighet for å holde rette instanser ansvarlig for oppgaveløsingen. I tillegg er kommuneadministrasjonens rolle å bidra til god eierstyring og god internkontroll på området.

9.3.7 Internkontroll

Forskning (NIBR-rapport, 2015:1) viser at kommunens administrasjon er en viktig støttefunksjon for at folkevalgte kan ivareta rollen sin på en god måte. For at dette skal fungere i praksis mener revisjonen det er viktig at den enkelte kommunes interne rutiner i tilstrekkelig grad er formalisert. Dette kan gjøres i for eksempel kommunens internkontrollsystem slik at man sikrer at praksis også følges uavhengig av hvilken person som til enhver tid bekler de ulike verv eller stillinger i kommunen.

I kommuner med en administrasjon som tilrettelegger for og bidrar inn i eierstyringen kan det gi en eierstyring som preges av systematikk, god folkevalgtinvolvering og dokumentasjon for ettertiden. Revisjonen legger til grunn at en kommuneadministrasjon som er mer involvert i eierstyringen, har bedre muligheter til å sikre at relevante saker kommer til politisk behandling, Eiermeldinger oppdateres ved behov, kommunikasjonsrutiner med selskap følges opp og dokumentasjonsrutiner overholdes (arkivering m.m.).

Nærmere om krav til intern kontroll

God internkontroll understøtter styringen og bidrar til at en virksomhets mål og krav blir oppfylt. En velfungerende intern kontroll gir rimelig sikkerhet for at driften er målrettet og effektiv, for at rapporteringen er pålitelig, og for at lover og regler overholdes (DFØ 2013, jfr. COSO 1992).

Kommunen skal ha etablert en internkontroll som gjør at den har styring med, og kontroll over, at den når sine mål jf. kommuneloven § 23. Gjennom utformingen av internkontrollen skal kommunen kunne få rimelig sikkerhet for at driften er målrettet og effektiv, at rapporteringen er pålitelig og at den etterlever lover og regler. Internkontrollen skal vise hvordan ansvar og myndighet er fordelt (KS 2013, jfr. KRD 2009).

Det forutsettes i Rådmannens internkontroll. *Hvordan få orden i eget hus?* at internkontrollen er integrert i og tilpasset den styringsmodellen som kommunen bruker, det vil si i kommunens virksomhetsstyring. Det forutsettes videre at internkontrollen er formalisert. Formalisering innebærer

at internkontrollen er dokumentert. Det pekes på at dokumentasjonen skal vise den formalisering som ligger til grunn for internkontrollen, blant annet at rutiner og retningslinjer finnes, og at oppgave- og ansvarsforhold er avklart (2013, 34).

For eierstyringen vil det være viktig at internkontrollen avklarer hva som forventes av administrasjonen for å sikre god eierstyring. Det kan være formålstjenlig at internkontrollen beskrives helhetlig for eierskapsforvaltning, også knyttet til det folkevalgte nivået og hvilken myndighet og rolle disse er ment å ha. Dette er ikke opp til rådmannen alene å avgjøre, men når det er avklart på folkevalgt nivå bør rådmannen bidra med å nedfelle det i internkontrollen. Det er flere kommuner som har integrert dette som en del av sitt helhetlige internkontrollsystem, noe som bidrar til klarhet og forutsigbarhet både for administrasjonen og de folkevalgte.

Målet med internkontrollen er ikke å ha mest mulig dokumentasjon i form av skriftlig nedfellede systemer og rutiner, men å dokumentere de vurderinger og aktiviteter som faktisk utføres, og sikre at kontrollrutinene er tilgjengelige, kjente og at de følges. Kommunal- og regionaldepartementet peker på at kommunene bør tilpasse internkontrollen til lokale forhold, virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold, samt at dokumentasjonskrav ikke må føre til unødvendig byråkratisering (KRD 2012).

For å sikre at rådmannen har kontroll, er det viktig med et godt utbygd kvalitetssystem som inneholder alle kommunens rutiner og prosedyrebeskrivelser, reglementer, styringsbeskrivelser og instruksjoner. Det legges til grunn i undersøkelsen at internkontrollen bør være satt i system, eller at dokumentasjonen av internkontrollen er «strukturert lagret» og samlet på ett sted (KS 2013, 35).

Systemet bør omfatte internkontrollrutiner som beskriver oppgave- og ansvarsfordeling, og rapportering innenfor kommunenes eierskapsforvaltning.

9.4 Krav i særlov

9.4.1 Regnskapsloven

Regnskapsloven gjelder regnskapspliktige virksomheter som aksjeselskaper mv. jf. rskl. §§ 1-1 (1) jf. 1-2 (1) nr. 1. Konsern er legaldefinert i rskl. § 1-3. Når det gjelder informasjon om konsernet skilles det mellom små (§ 1-6) og store (§ 1-5) foretak. Videre finner man årsregnskap og årsberetning i regnskapslovens kapittel 3, herunder plikt til å utarbeide årsregnskap og årsberetning jf. § 3-1, hvem som kan unnlate konsernregnskap og årsmelding for konsern jf. § 3-4 (4) samt om årsberetningens innhold for konsern jf. § 3-3 a.

9.4.2 Kort om bestemmelser som regulerer parkeringsvirksomheten

Parkeringsvirksomhetens arbeidsoppgaver og formelle grunnlag for den kommunale parkeringsvirksomheten er hjemlet i vegtrafikkloven og forskrifter i medhold av denne. Gjennom lov og forskrift er kommunal parkeringsvirksomhet sterkere regulert enn det meste av annen kommunal virksomhet. Bestemmelser som regulerer parkeringsvirksomheten finnes i vegtrafikkloven.

Det nye parkeringsregelverket tredder i kraft 1.1.2017 og er et felles parkeringsregelverk for både offentlig og privat parkeringstilbud.

Parkeringsforskriften gjelder for vilkårsparkering av motorvogn på vei åpen for alminnelig ferdsel. Med vilkårsparkering menes parkering mot betaling, med tidsbegrensning med eller uten dokumentasjonsplikt, på oppstillingsvilkår, med krav om parkeringstillatelse for forflytningshemmede eller på andre vilkår.

I tilfeller der det ikke er parkering på bestemte vilkår gjelder fortsatt de alminnelige reglene for parkering etter vegtrafikklovgivningen. Etter forskrift om offentlig parkeringsgebyr ilegges gebyr ved stans eller parkering i strid med blant annet vegtrafikkloven.⁶²

Det finnes klagemuligheter om eier og fører blir ilagt kontrollsanksjon til virksomheten som har ilagt denne. Fristen for å klage er tre uker etter illeggelsen. Om ikke medhold i klagen kan saken klages inn til Parkeringsklagenemnda. Eier/fører må klage senest innen ett år etter den dato det er klaget til virksomheten.⁶³

9.5 Reglene om forbud mot offentlig statsstøtte

Konkurranseretten skal beskytte og setter begrensninger for hvordan virksomheter kan opptre i markedet. Reglene om forbud mot offentlig støtte er nært knyttet til konkurranseretten og setter begrensninger for myndighetenes mulighet til å støtte næringsvirksomhet gjennom et generelt forbud mot å gi konkurransevridende støtte. Reglene omfatter tilskudd, gunstige lån, garantier og salg til priser som er lavere enn markedspris. Fra EØS-avtalens veileder om offentlig støttere regler fremgår formålet med reglene om offentlig støtte

er å sikre at markedsaktørene stilles overfor forutsigbare og like konkurranse- og rammevilkår i hele EØS-området. Et felles regelverk om offentlig støtte for hele EØS-området bidrar også til å unngå et subsidiekappløp mellom EØS-landene. Reglene om offentlig støtte retter seg mot offentlige myndigheter. Støttere reglene skal hindre at nasjonale eller lokale myndigheter tilgodeser enkelte foretak eller næringer fremfor andre, på en måte som påvirker samhandelen negativt. Dette innebærer at støttegiver er forpliktet til å gi støtten i samsvar med en av bestemmelsene som følger av EØS-avtalen. Men dersom en virksomhet har mottatt støtte som viser seg å være ulovlig, må virksomheten betale tilbake støtten. Konsekvensene for støttemottager kan derfor bli store av ulovlig tildelt støtte.⁶⁴

Regelverket om offentlig støtte følger av EØS-avtalen artikkel 61. Når det offentlige for eksempel investerer i et foretak, må det også vurderes om dette skjer på markedsmessige vilkår, herunder om det offentlige har utsikter til normal avkastning på kapitalen. Målestokken for å vurdere om det foreligger økonomisk fordel i slike situasjoner følger av det såkalte markedsinvestorprinsippet.

⁶² Se § 3 og § 17, trafikkreglene § 17 og skiltforskriften.

⁶³ www.naf.no/tips-og-rad/i-trafikken/parkering/alt-du-trenger-a-vite-om-parkering/

⁶⁴ Veileder offentlig støtte, 2019, s. 8

Formålet med regelverket er å sikre markedsaktørene forutsigbare og like ramme- og konkurransevilkår i hele EØS-området og unngå et subsidiekappløp mellom EØS-statene. Etter EØS-avtalens artikkel 61 er utgangspunktet og hovedregelen at offentlig støtte er forbudt. Det er seks kumulative vilkår:

1. Støttemottageren må få en økonomisk fordel.
2. Støtten må stamme fra offentlige midler (gitt av staten eller statsmidler i enhver form).
3. Støttemottakeren må være et foretak som driver økonomisk aktivitet (foretaksbegrepet).
4. Støtten må være selektiv (favorisere enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer eller tjenester (selektivitet)).
5. Støtten må vri eller true med å vri konkurransen.
6. Støtten må påvirke samhandelen innenfor EØS-landene.

Om alle vilkårene er oppfylt så omfattes støtten av forbudet. Hovedregelen er at offentlig støtte ikke er tillatt. Offentlig støtte må ha unntakshjemmel jf. EØS-avtalens art. 59(2), 61(2) og 61(3). Om vilkårene i disse artiklene er oppfylt, kan støtten anses som forenlig med det indre markedet. EU har vedtatt en forordning som erklærer at visse typer støtte oppfyller disse vilkårene og derfor er forenlig med det indre markedet (kalt gruppeunntaksforordningen). Denne forordningen er tatt inn i EØS-avtalen. I tillegg finnes andre unntak, som reglene om bagatellmessig støtte og støtte til tjenester av allmenn økonomisk betydning.

9.6 Utledele vurderingskriterier

På bakgrunn av gjennomgangen over har revisjonen utledet at den virksomhet som drives av selskapet skal være innenfor det formål, rammer og de forventinger som er satt fra eiers side slik at eiers interesser med selskapet kan ivaretas av styret. For å besvare hovedkriteriet har revisjonen utarbeidet konkrete kontrollkriterier til den enkelte problemstilling:

Problemsstilling 1	Vurderingskriterier
I hvilken grad ivaretas de grunnleggende krav til eierstyring?	➤ Eierkommunen bør følge KS anbefalinger for god eierstyring.

Problemstilling 2	Vurderingskriterier
<p>Problemstilling a I hvilken grad har eier etablert en strategi for sitt eierskap i selskapet?</p> <p>Problemstilling b I hvilken grad har kommunen retningslinjer for utøvelsen av eierstyringen i morselskapet?</p>	<p>Til problemstilling a</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Kommunestyret bør ha en tydelig strategi for sitt eierskap som angir selskapet ytre driftsrammer ved at: <ul style="list-style-type: none"> ○ eiermeldingen uttrykker hvorfor kommunen eier selskapene og hvilket formål de ønsker oppnådd med eierskapet, og ○ vedtektene og ev. andre styringsdokumenter angir selskapenes rammer/virksomhet med klare mål og strategier for virksomheten. <p>Til problemstilling b</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Kommunen bør ha fastsatt retningslinjer for eierstyringen i selskapet som tar for seg: <ul style="list-style-type: none"> ○ hvilket folkevalgt organ som utøver eierviljen, ○ hvordan saker fra selskapet forankres i kommunen, og ○ rapporteringskrav som bør avklare informasjonsflyt tilbake til folkevalgt nivå om selskapet.
Problemstilling 3	Vurderingskriterier
<p>I hvilken grad er det fastsatt retningslinjer for utøvelsen av eierskapet i datterselskapene?</p>	<p>Det bør være fastsatt retningslinjer for utøvelsen av eierskap i datterselskapene som bør ta for seg:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ hvordan styret i SP opptrer som generalforsamling i datterselskapene, ➤ hvordan det rapporteres fra datterselskapene og videre til morselskapet og kommunen, og ➤ hvordan nærstående transaksjoner håndteres.
Problemstilling 4	Vurderingskriterier
<p>I hvilken grad har kommunen/selskapet tatt stilling til driften i selskapet opp mot reglene om offentlig støtte?</p>	<p>Kommunen og selskapet bør ha et bevisst forhold til reglene om statsstøtte:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Det bør være vurdert om selskapets virksomhet kan komme i konflikt med forbudet mot offentlig støtte.

10 VEDLEGG DELEGERT MYNDIGHET TIL SKEDSMO PARKERING AS

SAKSFRAMLEGG SKEDSMO KOMMUNE

Arkiv	Saksmappe	Saksbehandler
568	03/00374 - 21	Tor Inge Guttelvik

Delegert myndighet fra Skedsmo kommunestyre til Skedsmo parkering A/S

Utvalgssaksnr	Utvalg	Motedato
03/203	Formannskapet	19.11.03
03/132	Kommunestyret	10.12.03

Rådmannens forslag til vedtak:

All myndighet som tilkommer kommunestyret etter forskrift 1.10.93 nr. 921 om offentlig parkeringsregulering og parkeringsgebyr, gitt med hjemmel i vegtrafikkloven, med unntak av forskriften § 2 (innføring av avgiftsparkering) og § 7 (boligsoneparkering), delegeres til Skedsmo parkering AS.

All myndighet som tilkommer kommunestyret etter forskrift 15.3.94 nr. 222 om parkering for forflytningshemmede, gitt med hjemmel i vegtrafikkloven, delegeres til Skedsmo parkering AS.

Før kommunen utøver myndighet eller uttaler seg i medhold av forskrift 10.10.80 nr. 1 om offentlige trafikkskilt, vegoppmerking, trafikkslyssignaler og anvisninger og vegloven § 57 nr. 2 forutsettes det at det innhentes en faglig begrunnet uttalelse fra Skedsmo parkering AS.

Behandling i Formannskapet - 19.11.03:

Vedtak i Formannskapet - 19.11.03 – innstilling til kommunestyret:

All myndighet som tilkommer kommunestyret etter forskrift 1.10.93 nr. 921 om offentlig parkeringsregulering og parkeringsgebyr, gitt med hjemmel i vegtrafikkloven, med unntak av forskriften § 2 (innføring av avgiftsparkering) og § 7 (boligsoneparkering), delegeres til Skedsmo parkering AS.

All myndighet som tilkommer kommunestyret etter forskrift 15.3.94 nr. 222 om parkering for forflytningshemmede, gitt med hjemmel i vegtrafikkloven, delegeres til Skedsmo parkering AS.

Før kommunen utøver myndighet eller uttaler seg i medhold av forskrift 10.10.80 nr. 1 om offentlige trafikkskilt, vegoppmerking, trafikkløssignaler og anvisninger og vegloven § 57 nr. 2 forutsettes det at det innhentes en faglig begrunnet uttalelse fra Skedsmo parkering AS.

Enstemmig vedtatt.

Behandling i Kommunestyret - 10.12.03:

Vedtak i Kommunestyret - 10.12.03:

All myndighet som tilkommer kommunestyret etter forskrift 1.10.93 nr. 921 om offentlig parkeringsregulering og parkeringsgebyr, gitt med hjemmel i vegtrafikkloven, med unntak av forskriften § 2 (innføring av avgiftsparkering) og § 7 (boligsoneparkering), delegeres til Skedsmo parkering AS.

All myndighet som tilkommer kommunestyret etter forskrift 15.3.94 nr. 222 om parkering for forflytningshemmede, gitt med hjemmel i vegtrafikkloven, delegeres til Skedsmo parkering AS.

Før kommunen utøver myndighet eller uttaler seg i medhold av forskrift 10.10.80 nr. 1 om offentlige trafikkskilt, vegoppmerking, trafikkløssignaler og anvisninger og vegloven § 57 nr. 2 forutsettes det at det innhentes en faglig begrunnet uttalelse fra Skedsmo parkering AS.

Enstemmig vedtatt.

1 Vedlegg til saken

- Kommunestyrets vedtak i k-sak 03/060 av 18.06.03 om overordnet parkeringspolitikk i Skedsmo kommune
- Kommunestyrets vedtak i k-sak 03/062 av 18.06.03) om organisering av parkeringsvirksomheten i Skedsmo kommune

Utrykt vedlegg: ovennevnte saksframlegg med vedtak.

2 Bakgrunn

Saken gjelder delegering av kommunens myndighet etter parkeringsforskriftene, gitt med hjemmel i vegtrafikkloven, til Skedsmo parkering AS. Skedsmo parkering AS ble stiftet av generalforsamlingen (formannskapet) 15.10.03.

Det vises til kommunestyrets vedtak 18.6.03 i sak 03/60 om parkeringspolitiske retningslinjer for Skedsmo kommune og sak 03/62 om etablering av det 100 % kommunalt eide Skedsmo parkering AS, der "Rådmannen bes forberede stiftelsesmøte i Skedsmo parkering AS, og fremme sak for kommunestyret vedrørende endring av delegasjonsreglementet og avtale(r) mellom Skedsmo kommune og Skedsmo parkering AS om eksempelvis leie av parkeringsplasser og kjøp av tjenester."

Det er forutsatt i ovennevnte saker at parkeringsselskapet skal håndheve de offentlige parkeringsreglene, herunder avgiftsparkeringen, i Skedsmo kommune. Dette forutsetter at myndigheten etter forskrift 1.10.93 nr. 921 om offentlig parkeringsregulering og parkeringsgebyr og forskrift 15.3.94 nr. 222 om parkering for forflytningshemmede blir delegert til selskapet.

Det er videre forutsatt i sakene at parkeringsselskapet skal være kommunens faglige organ i saker etter forskrift 10.10.80 nr. 1 om offentlige trafikkskilt, vegoppmerking, trafikksignaler og anvisninger og vegloven § 57 nr. 2. Før kommunen utøver myndighet eller uttaler seg i medhold av disse reglene, forutsettes det derfor at det innhentes en faglig begrunnet uttalelse fra parkeringsselskapet.

Myndigheten etter parkeringsforskriftene er gitt med hjemmel i vegtrafikkloven, og tilligger således i dag iht. kommunens delegasjonsreglementer hovedutvalget for teknisk sektor og rådmannen. Myndigheten foreslås her, i samsvar med forutsetningene i sakene om overordnet parkeringspolitikk og organisering av parkeringsvirksomheten i Skedsmo kommune, delegert til Skedsmo Parkering AS. Det forutsettes at myndigheten internt i selskapet blir videredelegert til daglig leder.

3 Forslag til delegeringsvedtak med kommentarer

3.1 Delegering av kommunens myndighet etter forskrift 1.10.93 om offentlig parkeringsregulering og parkeringsgebyr

Forslag til delegeringsvedtak:

"All myndighet som tilkommer kommunestyret etter forskrift 1.10.93 nr. 921 om offentlig parkeringsregulering og parkeringsgebyr, gitt med hjemmel i vegtrafikkloven, med unntak av forskriften § 2 (innføring av avgiftsparkering) og § 7 (boligsoneparkering), delegeres til Skedsmo parkering AS."

Kommentarer:

Denne delegererte myndigheten omfatter blant annet:

- Forskriften § 3: Myndighet til å fastsette satser for avgiftsparkering.
- Forskriften § 4: Myndighet til å innføre alternative betalingsordninger som bruk av parkeringskort, brikke og lignende.
- Forskriften § 5: Myndighet til å reservere parkering for bestemt kjøretøy, kjøretøygrupper og personer med behov for særskilt parkeringsadgang.

Klager:

Rådmannen anbefaler at det etableres rutiner som innebærer at styret for Skedsmo parkering AS blir kontrollinstans for vedtak som gjelder avslag på søknad om særskilt parkeringstillatelse.

Avslag på søknad om særskilt parkeringstillatelse kan påklages til kommunens særskilte klagenemnd for parkeringssaker (vedtatt opprettet i kommunestyret 29.01.97.).

Forskriften §§ 13 og 14: Myndighet til å ilegge tilleggsavgift og parkeringsgebyr.

Klager:

Klage på tilleggsavgift som ikke gis medhold, kan i henhold til parkeringsforskriften § 19 4. ledd og § 20 kreves forelagt namaretten.

Klage på gebyr som ikke gis medhold, kan i henhold til parkeringsforskriften § 19 4. ledd og § 20 kreves forelagt forhørsretten.

Rådmannen anbefaler at det etableres rutiner som innebærer at styret for Skedsmo parkering AS fører kontroll med tilleggsavgift og parkeringsgebyr ilagt av administrasjonen, og samt på klager over tilleggsavgift og parkeringsgebyr som behandles av administrasjonen, f.eks ved at en andel tilfeldig uttrukne klager forelegges styret i anonymisert form til orientering. Dette vil inngå i den rapporteringsplikt daglig leder vil ha overfor styret.

Forskriften § 21: Myndighet til å kreve fjernet, fjerne kjøretøy og ta kjøretøy i forvaring.

Klager:

Klage over fjerning av kjøretøy hvor det verken er ilagt gebyr eller tilleggsavgift rettes til vegdirektoratet.

Hvis det er ilagt gebyr eller tilleggsavgift, skal klage som bare gjelder fjerning av kjøretøyet gå til forhørsretten.

For klage som gjelder både fjerning og ileggelse av tilleggsavgift, skal klage rettes til namsretten.

For klage som gjelder både fjerning og ileggelse av gebyr, skal klage rettes til forhørsretten.

Det foreslås å etablere rutiner som innebærer at styret for Skedsmo parkering AS blir kontrollinstans for vedtak som gjelder krav om fjerning, fjerning og forvaring av kjøretøy. Dette vil være en del av daglig leders rapporteringsplikt overfor styret.

3.2 Delegering av kommunens myndighet etter forskrift 15.3.94 nr. 222 om parkering for forflytningshemmede

Forslag til delegeringsvedtak:

"All myndighet som tilkommer kommunestyret etter forskrift 15.3.94 nr. 222 om parkering for forflytningshemmede, gitt med hjemmel i vegtrafikkloven, delegeres til Skedsmo parkering AS."

Klager:

Avslag på søknad om særskilt parkeringstillatelse kan påklages til kommunens særskilte klagenemnd for parkeringssaker..

Det foreslås å etablere rutiner som innebærer at styret for Skedsmo parkering AS blir kontrollinstans for vedtak som gjelder avslag på søknad om særskilt parkeringstillatelse. Dette vil inngå i rapporteringsrutinene.

4 KONKLUSJON

Rådmannen foreslår at ovenstående myndighet delegeres til Skedsmo parkering A/S.

Skedsmo kommune den 18.11.03
for rådmannen

Tor Inge Guttelvik
sektorsjef

11 VEDLEGG PARKERINGSPOLITISKE MÅL

Vedtatt i Kommunestyret - 18.06.03 om parkeringspolitiske mål i Skedsmo kommune:

1. Kommunestyret fastsetter følgende parkeringspolitiske mål:
 - a. Kommunens parkeringspolitikk skal utformes innenfor de rammer kommuneplanen gir.

Parkeringsordning og –tilbud skal bidra til vitalisering av handel, service, kultur og bosetting i sentrum, ved regulering av eksisterende parkeringsplasser og etablering av nye parkeringsanlegg.
 - b. Drift og håndheving skal sikre
 - god framkommelighet for alle grupper trafikanter
 - god tilgjengelighet for prioriterte brukergrupper
 - opprettholdt eller bedret trafiksikkerhet og miljø langs vei/gate.

I sentrum skal parkering og stans reguleres slik at følgende brukergrupper spesielt tilgodeses:

 - alle typer besøkende
 - forflytningshemmede
 - næringsdrivendes servicekjøretøyer
 - varedistribusjon

For å sikre god tilgjengelighet skal parkeringsplasser med offentlig regulering drives slik at belegget på grupper av parkeringsplasser på normal hverdag i maksimaltime ikke overstiger ca 95 %, over 4-timers periode ikke overstiger ca 85 %.

Enstemmig vedtatt.
 - c. Parkering skal reguleres slik at det stimuleres til overføring av arbeids- og skolareiser fra individuell til kollektiv transport.

Vedtatt med 43 mot 4 stemmer (SV) avgitt for SVs forslag til pkt 1c.
 - d. I boligområder skal bosatte sikres parkeringsmulighet, og fremmedtrafikk/-parkering skal begrenses.
2. Kommunestyret fastsetter følgende oppgavefordeling innenfor området parkering:
 - a. Kommunestyret fastsetter parkeringspolitiske mål.
 - b. Hovedutvalg/formannskap/kommunestyre behandler saker etter plan- og bygningsloven.

Enstemmig vedtatt.
 - c. Skedsmo parkering A/S er kommunens utøvende organ for parkering, og skal arbeide i samsvar med
 - parkeringspolitiske mål som fastsatt av kommunestyret
 - delegasjon av myndighet fra kommunestyret
 - bestemmelser i aktuelle lover og forskrifter.

Vedtatt med 42 mot 5 stemmer (SV, U) avgitt for SVs forslag til pkt 2c.
3. Kommunestyret ber om at det fremmes sak om
 - a. Revisjon av vedtekt til Plan- og bygningsloven § 69 nr 3 med formål å
 - stimulere til etablering av felles parkeringsanlegg for bil
 - innarbeide krav om parkering for sykkel.
 - b. Regulering av frikjøpsbeløpet i henhold til vedtekt til pbl § 69 nr 4, med formål dekning for netto kostnader ved etablering av offentlige parkeringsanlegg i sentrum (gjennomsnittskostnad for aktuelle typer parkeringsanlegg med fradrag for kapitaliserte netto driftsinntekter).

Enstemmig vedtatt

12 VEDLEGG PARKERINGSSTRATEGI VEDTAK

PS 19/115 Saksfremlegg - Parkeringsstrategi for Skedsmo kommune 2019

Behandling i Kommunestyret - 04.09.2019:

Vedtak i Kommunestyret - 04.09.2019:

Skedsmo kommune vedtar Parkeringsstrategi for Skedsmo kommune 2019, datert 2. oktober 2018, revidert august 2019. Parkeringsstrategien legges til grunn for byplanlegging og areal- og transportplanlegging i Skedsmo kommune.

Parkeringsstrategi oversendes til behandling i Lillestrøm kommune som grunnlag for parkeringsstrategi for den nye kommunen. Et videre arbeid med parkeringsstrategien bør ta inn over seg utfordringen med utviklingen av Lillestrøm som regionsby, der fortetting på sikt vil gi lavere parkeringsdekking, samtidig som behovet for besøksparkering vil øke og være et viktig virkemiddel for en god byutvikling.

Enstemmig vedtatt

13 LITTERATUR- OG KILDELISTE

Lov og forskrift

Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper (aksjeloven)

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Lov 18.6.1965 nr. 4 om vegtrafikk (vegtrafikkloven) - LOV-1965-06-18-4

Forskrift 18.3.2016 nr. 260 om vilkårsparkeering for allmennheten og håndheving av private parkeringsreguleringer (parkeringsforskriften)

Forskrift 18.3.2016 nr. 261 om offentlige parkeringsgebyr

Litteratur

Andenæs, Mads Henry, Stig Berge og Margrethe Buskerud Christofftensen, *Aksjeselskaper & Allmennaksjeselskaper*, 3. utgave (Oslo 2016)

Bråthen, Torem *Selskapsrett*, 5. utgave (Oslo 2017)

COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) oversatt av Marte Solberg *Intern kontroll – et integrert rammeverk, COSO-rapporten* (Oslo 1992)

Direktoratet for økonomistyring (DFØ), *Veileder i internkontroll* (Oslo 2013)

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), *Rapport - 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane* (Oslo 2009)

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren* (Oslo 2012)

KS Rådmannens internkontroll - *Hvordan få orden i eget hus* (Oslo 2013)

KS *Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll* (Oslo 2015)

NIBR-rapport 2015: 1 *Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap* (Oslo 2015)

NIBR-rapport 2016: 18 *Folkevalgt lederskap og kommunal organisering* (Oslo 2016)

NOU 1995: 17 *Organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet* (Oslo 1995)

Nærings- og fiskeridepartementet, *Prinsipper for god eierstyring og selskapsledelse* (Oslo 2018)
www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/statlig-eierskap/eierstyring-og-ledelse/id613433

Næring- og fiskeridepartementet, *Veileder om offentlig støtte* (Oslo 2019)
www.regjeringen.no/globalassets/departementene/nfd/dokumenter/veiledninger/veileder_offentlig-stotte.pdf

Pwc *Din guide for ansvarlig eierstyring og selskapsledelse* (Oslo 2011)

Resch-Knudsen, Vibeke, *Kommunalt eierskap – roller, styring og strategi* (Oslo 2011)

Resch-Knudsen, Vibeke, *Styring av kommunalt eide selskaper* (Oslo 2012)

Aarbakke, Magnus m.fl., *Aksjeloven og allmennaksjeloven Kommentartutgave, 2. utgave* (Oslo 2004)

Websider

Se Skedsmo kommunes websider

- Tverrsektorielle planer (flere årstall)
www.skedsmo.kommune.no/Politikk-og-innsyn/Planer/Sektorovergripende-planer/#Parkeringsstrategi
- «Parkeringsstrategi» (2019)
www.skedsmo.kommune.no/globalassets/teknisk/arealplaner_prosjektsider/parkeringsstrategi-skedsmo-kommune-vedtatt-4-september-2019.pdf

Se NAF sine websider «Alt du trenger å vite om parkering» (2018)

www.naf.no/tips-og-rad/i-trafikken/parkering/alt-du-trenger-a-vite-om-parkering

Oversikt over tabeller og figurer

Tabell 1 selskapenes formål i henhold til kommunens Eiermelding	14
Tabell 2 om selskapenes vedtekter og virksomhet	14
Tabell 3 oversikt over mor og døtrenes styremedlemmer	16
Tabell 4 konsern nøkkeltall	17
Tabell 5 oversikt over Skedsmo Parkering sine aksjer i datterselskapene per 31.12.2018	18
Tabell 6 kommunens behandling av saker på søket «Skedsmo parkering»	23
Tabell 7 KS 21 anbefalinger	43
Figur 1 oversikt organisering, selskapene og styringsdokumenter	16
Figur 2 samspilltriangelet	45
Figur 3 «Eierstyringsløyfen»	48

