

Selskapskontroll

VOKKS AS



Innlandet Revisjon IKS

FORORD

Denne rapporten er et resultat av selskapskontroll i VOKKS AS.

Selskapskontroll er en oppgave som er hjemlet i kommuneloven § 77 nr. 5 og for øvrig nærmere omtalt i forskrift om kontrollutvalg kap. 6 (§§ 13 – 15).

Prosjektarbeidet er utført i perioden oktober 2015 til april 2016. Kristian Lein har utført arbeidet med rapporten og står også som oppdragsansvarlig.

Vi takker VOKKS for bistand i prosjektarbeidet.

Utkast til rapport er sendt selskapet til uttalelse. Svaret er vedlagt rapporten. Kapittel 6.2.2 og 6.2.3 i rapporten er rettet i henhold til selskapets merknad. Vi har også tatt inn regnskapsopplysninger for 2015. Utenom dette er det ikke gjort endringer i rapportutkastet.

Etter høringen av rapporten til selskapet ble den sendt til kommunen v/ordfører for uttalelse. Uttalelsen ligger vedlagt.

Lillehammer, mai 2016



Kristian Lein

Oppdragsansvarlig

Innholdsfortegnelse

FORORD	2
SAMMENDRAG	4
1 INNLEDNING	7
1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING	7
1.2 PROBLEMTILLINGER.....	7
1.3 OM VOKKS AS OG VOKKS-KONSERNET	8
2 METODE	12
3 KILDER TIL REVISJONSKRITERIER	14
4 STYRESAMMENSETNING	15
4.1 REVISJONSKRITERIER	15
4.2 FAKTA	18
4.3 VURDERING.....	19
5 HÅNDTERING AV SAKER ANGÅENDE VOKKS-KONSERNET I POLITISKE ORGANER	23
5.1 REVISJONSKRITERIER	23
5.2 FAKTA	24
5.2.1 Behandling av eierskapsmeldinger.....	25
5.2.2 Andre saker.....	25
5.3 VURDERING.....	27
6 AVGRENSING MELLOM MONOPOL OG KONKURRANSEUTSATTE DELER AV KONSERNET	30
6.1 REVISJONSKRITERIER	30
6.2 FAKTA	34
6.2.1 Konkurransutsatte deler og monopolvirksomhet i VOKKS-konsernet	34
6.2.2 NVE-rapporterte avvik i tilsynsrapporter.....	35
6.2.3 Skille mellom ulike deler av VOKKS-konsernet	36
6.2.4 Konsekvenser av endringer i kontrollforskriften fra 1.7.16	38
6.2.5 Nye krav til selskapsmessig og funksjonelt skille i energiloven	38
6.2.6 Konkurransforhold i installasjons- og entreprenørmarkedet	40
6.3 VURDERING.....	41
7 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	43
REFERANSER	46
VEDLEGG UTTALELSE FRA VOKKS AS	49
VEDLEGG UTTALELSE FRA NORDRE LAND KOMMUNE	52

SAMMENDRAG

Kontrollutvalget i Nordre Land kommune fattet 29. mai 2015 i sak 17/15 vedtak om å gjennomføre selskapskontroll i VOKKS AS.

Selskapskontrollen har vært utført med utgangspunkt i følgende problemstillinger:

- I. Hvordan er sammensetningen av styret i VOKKS AS i lys av vedtekter, kommunens vedtatte eierskapspolitikk og KS' anbefalinger?
- II. Hvordan blir saker angående VOKKS-konsernet håndtert i politiske organer, jf bestemmelsene om habilitet i forvaltningsloven?
- III. Er det foretatt en tilstrekkelig avgrensing mellom de deler av VOKKS-konsernet som har monopol for sine områder mot de konkurranseutsatte deler av konsernet?

Knyttet til de to første problemstillingene har vi gått gjennom alle politiske saker der sider ved eierskapet til VOKKS AS er blitt behandlet i formannskap og kommunestyre. Vi har også hentet inn protokoller fra generalforsamlinger. For den siste problemstillingen har vi trukket inn regelverket som begrenser muligheten for offentlig støtte. Vi har fått innsyn i tilsynsrapporter fra Norges Vassdrags- og Energidirektorat (NVE). Vi har også trukket inn artikler, rapporter og utredninger av relevans til de tre problemstillingene. Det er avholdt to møter med ledelsen i VOKKS AS og VOKKS Installasjon AS.

Revisjonskriterier skal begrunnes i/utledes av autoritative kilder innenfor det reviderte området. Autoritative kilder kan være lover, forskrifter, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak/mål/føringer, administrative retningslinjer/mål/føringer, statlige føringer/veiledere, andre myndigheters praksis, teori og reelle hensyn som vurderinger av hva som er rimelig/formålstjenlig/effektivt.

I denne selskapskontrollen danner selskapets vedtekter, kommunens eierskapspolitikk, forvaltningsloven og KS' *Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll med kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak* utgangspunkt for revisjonskriterier for problemstilling I og II. Regelverket som begrenser muligheten for offentlig støtte (herunder kryssubsidiering) er benyttet som revisjonskriterium for problemstilling III. KS' anbefaling er også trukket inn som revisjonskriterium knyttet til skille mellom monopol og konkurranseutsatt virksomhet.

Selskapskontrollens konklusjoner

Problemstilling I: Hvordan er sammensetningen av styret i VOKKS AS i lys av vedtekter, kommunens vedtatte eierskapspolitikk og KS' anbefalinger?

- Sammensetningen av styret er i henhold til vedtektene i VOKKS AS.
- Ingen av styremedlemmene i VOKKS AS sitter i styret i datterselskapene. KS' anbefaling er dermed oppfylt på dette punktet.
- I styret i VOKKS benyttes ordningen med personlige varamedlemmer. Dette er ikke i tråd med anbefaling fra KS. En slik ordning kan føre til at styremedlemmene opptrer svært

sporadisk i styret, noe som er uheldig sett i opp mot behovet for kontinuitet og kompetanse i styret.

- Pr april 2016 består styret av 3 kvinner og 5 menn. Kravet om kjønnsrepresentasjon i kommuneloven er dermed oppfylt.
- Det er ikke opprettet valgkomité som står for oppnevning av alle styremedlemmene i selskapet, slik kommunens eierskapspolitikk og anbefalingen fra KS sier.
- I VOKKS AS praktiseres en ordning der kommunene i praksis utnevner kandidater til styret. Etter vår oppfatning er det risiko for at en ordning der styremedlemmer delvis pekes ut av ulike kommuner uavhengig av hverandre, samlet sett kan gi en styresammensetning som ut fra en totalvurdering ikke er optimal ut fra ønsker om best mulig kompetanse i styret.
- KS anbefaler at ordfører og rådmann ikke bør sitte i styret i selskaper. Eiernes rådmenn sitter ikke i styret, mens ordførerne normalt utgjør henholdsvis leder og nestleder i styret i VOKKS AS. Begrunnelsen for at ordfører ikke bør sitte i selskapsstyret er at den direkte rapporteringslinjen mellom styret og øverste politiske nivå kan føre til habilitetsproblemer. Det kan også skapes et inntrykk av rolleblanding som kan være til skade for tillits- og omdømmemessig.

Problemstilling II: Hvordan blir saker angående VOKKS-konsernet håndtert i politiske organer, jf bestemmelsene om habilitet i forvaltningsloven?

- I behandling av kommunens eierskapsmeldinger er det funnet én sak der kommunestyremedlemmer, som også var styremedlemmer i VOKKS AS, burde ha meldt seg inhabile iht forvaltningsloven. Dette gjelder sak 117/15 som gjelder behandling av eierskapsmelding 2014 og oppfølging av eierskapskontroll.
- I saker knyttet til oppnevning av nytt styremedlem i VOKKS AS har verken kommunestyremedlemmet som ble oppnevnt eller de andre VOKKS-styremedlemmene i kommunestyret meldt seg inhabile. Styret utgjør et selskapsorgan, dermed vil selskapet være part i kommunestyresaker som foretar utnevning av styremedlemmer. Etter vår vurdering var alle medlemmer av kommunestyret som også var medlemmer av styret i VOKKS, eller aktuelle som medlemmer av dette styret, inhabile ved de nevnte sakene i kommunestyret.
- I de to protokollførte sakene om ansvarlig lån til VOKKS fratrådte kommunestyremedlemmer, som samtidig også var medlemmer/varamedlemmer av styret i VOKKS, som inhabile under behandlingen av saken. Slik det framgår av kommunestyreprotokollene anser vi dette som korrekt behandling av habilitetsspørsmålet i disse sakene.
- I sak angående salg av aksjer i Synnfjell Øst AS fratrådte også styremedlemmer behandlingen av saken i tråd med habilitetsbestemmelsene i forvaltningsloven. Ordfører sto imidlertid oppført som saksbehandler i denne saken. Dette er ikke i tråd med bestemmelsen om at medlemmer av styret ikke kan «kan tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse» i en forvaltningssak.

Problemstilling III: Er det foretatt en tilstrekkelig avgrensing mellom de deler av VOKKS-konsernet som har monopol for sine områder mot de konkurranseutsatte deler av konsernet?

- Avgrensning bør skje ved at konkurranseutsatte deler av VOKKS-konsernet skilles ut i egne selskaper. Slik virksomhet er i stor grad skilt ut i egne selskaper, gjennom VOKKS Installasjon AS og VOKKS Kraft AS. VOKKS Nett AS er i tillegg til monopolist i form av å være netteier, også tilbyder av tjenester i konkurranse med andre knyttet til entreprenørtjenester. Her er det ikke foretatt noe selskapsmessig skille.
- I virksomheter der det ikke er foretatt selskapsmessig skille bør de konkurranseutsatte delene så langt mulig skilles ledelsesmessig, personellmessig og fysisk fra monopolvirksomheten. Pr i dag er ikke de konkurranseutsatte delene av VOKKS Nett AS verken ledelsesmessig, personellmessig eller fysisk adskilt fra monopolvirksomheten. Nylig vedtatte endringer i energiloven kan medføre endringer i organiseringen av selskapet som på sikt innebærer skille på noen av disse områdene.
- For at konsernet ikke skal kunne trekke konkurransemessige fordeler av offentlig eierskap, så bør de offentlige eierne stille forretningsmessige krav til utbytte og avkastning. Eierne i VOKKS AS har ikke stilt krav til avkastning, når det gjelder utbytte så er det etablert en praksis knyttet til utbytt nivå. Utbytt nivået vurderes å ha vært så vidt høyt (etter 2010) at det ikke kan sies å ha gitt selskapene i VOKKS-konsernet noen form for konkurransefordeler. Etter revisjonens oppfatning gir ikke prosjektet rom for å vurdere om avkastningen på kapitalen i konsernet kan sies å være «forretningsmessig».

Selskapskontrollens anbefalinger

- Det bør vurderes å opprette valgkomité i VOKKS AS som har til oppgave å innstille alle styremedlemmene. Dette kan bidra til å sikre god styresammensetning ut fra hensyn til kompetanse i styret. Valgkomiteen bør vedtektsfestes og det bør utarbeides skriftlige retningslinjer for komiteen. I henhold til anbefalingen fra KS bør generalforsamlingen velge leder av valgkomiteen, og den bør sammensettes slik at den reflekterer eierandelene i selskapet.
- VOKKS bør vurdere å gå bort fra ordningen med personlige varamedlemmer. En slik ordning kan føre til at styremedlemmene opptrer svært sporadisk i styret, noe som er uheldig sett i opp mot behovet for kontinuitet og kompetanse i styret.
- Med basis i anbefalingen fra KS bør det vurderes om det er riktig at ordfører sitter i styret i VOKKS AS. Ordfører kan ha relevant kompetanse å bringe inn i styrearbeidet, men hensynet til habilitet og klare roller tilsier at det bør vurderes om rollen som ordfører er forenlig med et slikt styreverv.
- I VOKKS Nett AS bør det vurderes å foreta et skille mellom konkurranseutsatte deler av virksomheten og monopoldelen. Et slikt skille bør også ses i lys av eventuelle krav som kan komme som følge av endringer i energiloven (§ 4-6).

1 INNLEDNING

1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING

Kontrollutvalget i Nordre Land kommune fattet 29. mai 2015 i sak 17/15 vedtak om å gjennomføre selskapskontroll i VOKKS AS. Vedtaket har følgende ordlyd:

«1. Kontrollutvalget tar prosjektplanen til orientering og ber Innlandet revisjon IKS om gjennomføring av revisjonsprosjektet begrenset til problemstillingene c) - e):

c) Hvordan er sammensetningen av styret i VOKKS AS i lys av vedtekter, kommunens vedtatte eierskapspolitikk og KS' anbefalinger?

d) Hvordan blir saker angående VOKKS-konsernet håndtert?

e) Er det foretatt en tilstrekkelig avgrensing mellom de deler av VOKKS-konsernet som har monopol for sine områder mot de konkurranseutsatte deler av konsernet?

2. Justert prosjektplan legges frem som orienteringssak på neste møte. Fremdriftsplanen forutsettes å ta hensyn til kontrollutvalgets begrensede budsjett for resten av 2015.

3. Kontrollutvalget anbefaler overfor nytt kontrollutvalg (etter valget høsten 2015) å gjennomføre en utvidet risikovurdering av selskapet med tanke på gjennomføring av selskapskontroll/forvaltningsrevisjon.»

I henhold til vedtakets pkt 2 ble det lagt fram en justert prosjektplan i utvalgets møte 24.9.15. Denne ble tatt til orientering (sak 24/2015).

1.2 PROBLEMSTILLINGER

Problemstillingene for prosjektet er som følger¹:

- I. Hvordan er sammensetningen av styret i VOKKS AS i lys av vedtekter, kommunens vedtatte eierskapspolitikk og KS' anbefalinger?
- II. Hvordan blir saker angående VOKKS-konsernet håndtert i politiske organer, jf bestemmelsene om habilitet i forvaltningsloven?
- III. Er det foretatt en tilstrekkelig avgrensing mellom de deler av VOKKS-konsernet som har monopol for sine områder mot de konkurranseutsatte deler av konsernet?

Problemstillingene drøftes i kapitlene 4-6.

¹ De samme problemstillingene som ble referert som pkt c) – e) ovenfor.

1.3 Om VOKKS AS og VOKKS-KONSERNET

Vedtektene ble revidert i 2010, og har følgende formålsbestemmelse (§3): *«Selskapets formål er å drive energiforsyning, samt alt som hermed står i forbindelse, herunder investering og deltagelse i andre selskaper med tilsvarende virksomhet.»*

Selskapet skal hensynta bosettingsmønster og næringsutvikling i samsvar med eiernes mål om en aktiv utvikling av selskapet. Selskapet skal også kunne engasjere seg i næringsutvikling utenfor energiområdet, dersom aksjonærene er enige i dette.»

VOKKS AS er eid av Nordre Land kommune med 2/3 og Etnedal kommune med 1/3 av aksjene. Ifølge vedtektenes § 5 skal minst 2/3 av selskapets kapital og stemmer «eies av norske kommuner og fylker eller selskaper fullt ut eiet av disse.» Erverv av aksjer krever tilslutning av generalforsamlingen med tilslutning fra minst 85 prosent av aksjene (jf § 6). Aksjonærene har etter § 7 forkjøpsrett ved avhendelse av aksjer i selskapet.

VOKKS AS er morselskap for et konsern med følgende 100 prosent eide datterselskaper: VOKKS Nett AS, som står for distribusjon av elektrisk kraft i selskapets konsesjonsområde, VOKKS Kraft AS som driver med kraftomsetning og produksjon av elektrisk kraft i lokale småkraftverk, samt VOKKS Installasjon AS som driver med installasjonsvirksomhet. Administrative støttefunksjoner utføres av morselskapet mot betaling fra datterselskapene. Selskapene og funksjonene i VOKKS-konsernet er samlokalisert i Jevnakervegen 3 på Dokka.

VOKKS AS og VOKKS-konsernet ledes av adm dir Arne Nybråten. Styreleder er tidligere ordfører i Nordre Land, Liv Solveig Alfstad. Konsernet hadde pr utgangen av 2014 i alt 97 ansatte, fordelt på 91 årsverk. Konsernomsetningen var i 2013 totalt 214 mill kr, overskuddet før skatt ble 25,2 mill kr og årsresultatet ble 17,6 mill kr. I 2014 gikk omsetningen ned til 195,6 mill kr, mens overskuddet før skatt økte til 35,4 mill kr. Årsresultatet ble 25,9 mil kr. I 2015 kom omsetningen på 185,2 mill kr, og årsresultatet på 8,4 mill kr.

Eierne har inngått en aksjonæravtale². I avtalen (pkt 2) er partenes målsetning med selskapet formulert. Her heter det at *«Selskapet skal være det primære redskap for å ivareta Partenes engasjement innen energisektoren med basis i forsyningsområdet til selskapet, samt utvikle kraftproduksjon i tilknytning til selskapets nærområde.»* Når det gjelder krav til driften i selskapet så sier pkt 2 at: *«Selskapet skal enten selv eller gjennom hel- eller deleide selskaper ivareta en rasjonell forvaltning av Selskapets kapital og rettigheter.»*

² I følge styreleder Alfstad ble avtalen sannsynligvis inngått i forbindelse med at Kistefos og Søndre Land kommune solgte seg ut av selskapet (se avsnitt nedenfor om historikk).

Øvrige mål er i stor grad tatt inn i formålsbestemmelsen i vedtektene og gjentas derfor ikke her. Selskapet skal i følge pkt 4 bestå av fem styremedlemmer³.

Styreleder opplyser at det har dannet seg en praksis over noe tid om at halvparten av overskuddet tas ut i utbytte dersom det er forsvarlig utfra kapitalbehov og stilling i selskapet for øvrig. Det planlegges utfra et minimumsutbytte fordelt på de to eierne på 6,75 mill. årlig. Dersom resultatet tilsier det, betales det ut større utbytte. Vokks har nedfelt utbyttepolitikken i strategidokumentet for selskapet⁴.

Utbyttet i VOKKS AS har de siste årene ligget på ca 7 mill kr⁵. I perioden 2010-2014 var utbyttet høyere enn årsresultatet i tre av fem år. Samlet utbytte i perioden var 35,3 mill kr, mens samlet årsresultat var 28,0 mill kr. Foreslått utbytte i VOKKS AS for 2015 er 8,4 mill høyere enn årsresultatet⁶. Hvis en legger styrets forslag til grunn er utbytte for perioden 2010-2015 samlet 43,7 mill kr, det samme som resultatet for årene i denne perioden.

Historikk⁷

VOKKS ble stiftet som et interkommunalt selskap 11.5.1921 med målsetting om erverv og utbygging av fossekraft i Åvella-vassdraget og Hestekinnfossen for å forsyne kommunene med elektrisk kraft. På grunn av at Åvella-vassdraget ble utbygget først, trakk Etnedal kommune seg ut av selskapet. Åvella kraftstasjon ble satt i drift i desember 1924.

Som følge av økonomiske problemer i starten av 1930-årene overtok VOKKS de kommunale ledningsnettene og selskapet ble drevet av AS Fram til 1949. VOKKS administrerte Etnedal kraftforsyning, og i 1952 ble dette selskapet innlemmet i VOKKS. Etnedal kommune ble da igjen medeier i VOKKS.

Strømforsyning ble sett på som en offentlig oppgave på lik linje med vegger, vann og avløp, og prisen kundene betalte skulle kun dekke kostnadene. Dette ble endret ved innføring av ny energilov i 1990 som åpnet for konkurranse innen produksjon og salg av strøm. Eierne fikk da også mulighet for avkastning basert på effektiv drift av distribusjonsnettet. Som følge av dette ble VOKKS omdannet til aksjeselskap i 1999 med målsetning om å gi avkastning til eierne.

Snertingdal kommune ble innlemmet i Gjøvik kommune i 1963 og Gjøvik ble dermed eier i to e-verk. Da VOKKS ble aksjeselskap og eierandelene ble omsettelige valgte Gjøvik i 2000 å selge sine aksjer til

³ Som nevnt ovenfor er det åtte styremedlemmer i selskapet. I følge vedtektenes §8 «skal selskapets styre ha inntil 8 medlemmer med varamedlemmer». Aksjonæravtalen er ikke blitt endret slik at den harmonerer med vedtektene på dette punktet.

⁴ Opplyst av styreleder, jf rapport 11-2014.

⁵ Utbytter 2010-2014: 2010, 7,5 mill; 2011, 7,0 mill; 2012, 6,75 mill kr, 2013/2014, 7,05 mill kr.

⁶ Styret foreslår et utbytte på 7,275 mill kr for 2015. Når denne rapporten skrives er det ikke avholdt generalforsamling i VOKKS AS.

⁷ Hentet fra VOKKS' hjemmeside.

de andre kommunene. Aksjene ble videresolgt til AS Kistefos Træsliberi som etter 2 år solgte seg ut igjen samtidig med Søndre Land kommune.

VOKKS Nett AS

VOKKS Netts områdekonsesjon omfatter kommunene Etnedal, Nordre Land og Søndre Land samt Snertingdal i Gjøvik kommune. Selskapets formål er å bygge, vedlikeholde og forestå drift av anlegg for overføring av elektrisk energi, samt utføre andre pålagte oppgaver som områdekonsesjonær. Selskapet har egen entreprenørvirksomhet som, i tillegg til å bygge infrastruktur i egen regi, også er aktør i det eksterne markedet mot andre energiselskap.

VOKKS Nett hadde ved utgangen av 2014 i alt 13025 nettkunder i et område med ca 17000 innbyggere. Ved utgangen av 2014 hadde selskapet 52 ansatte. Selskapet ledes av nettdirektør Tom Ivar Knutsen. Omsetningen i selskapet var i 2014 120,6 mill kr og årsresultatet etter skatt var 10,8 mill kr. I 2015 kom omsetningen på 117,4 mill kr, og årsresultatet på 4,8 mill kr.

VOKKS Kraft AS

Selskapets formål er å ivareta selskapets kraftrettigheter som består av produksjon i egne kraftverk, eierskap i andre selskaper med kraftrettigheter og kraftkontrakter, på en rasjonell bedriftsøkonomisk måte. Selskapet skal også selge strøm til strømkunder som er tilkoblet nettet til søsterselskapet VOKKS Nett AS. Antall strømkunder ved utgangen av 2015 var ca 5700.

Kraftproduksjonen skjer gjennom drift av 8 småkraftverk i Åvellavassdraget, Fallselva, Hunnselva (mellom Eina og Gjøvik) og Stokkelva ved Hunndalen. Kraftverkene har i sum kapasitet på 17 MW og vil i et normalår produsere 77 GWh, som dekker strømbehovet til 4000 boliger. Produksjonen i 2014 var 95 GWh.

Ifølge proff.no er adm dir i VOKKS AS Arne Nybråten også daglig leder i VOKKS Kraft AS, og selskapet har 3 ansatte. Omsetningen var i 2014 55,8 mill kr og overskuddet etter skatt var på 7,1 mill kr. I 2015 kom omsetningen på 46,2 mill kr, og årsresultatet på 1,9 mill kr.

VOKKS Installasjon AS

VOKKS Installasjon AS er en av de største elektroinstallatørene i Oppland fylke. Hovedmarkedet ligger i Etnedal, Nordre og Søndre Land, Gjøvik og Valdres. Selskapet ledes av Stein Arne Saglien og hadde ved utgangen av 2014 28 ansatte. Selskapet omsatte i 2014 for 38,2 mill og hadde et resultat etter skatt på kr 4,3 mill. Resultatene i selskapet har svingt de siste årene; 2009, 2011 og 2014 ga plussresultater, mens i 2010, 2012 og 2013 var det minustall i regnskapene. I 2015 kom omsetningen på 36,9 mill kr, og årsresultatet på 2,3 mill kr.

Øvrige eierinteresser

VOKKS AS er medeier i Eidsiva bredbånd AS (1,7 prosent eierandel). VOKKS står for bygging av fiberanlegg i selskapets forsyningsområde. Bredbåndsanleggene er leid ut til Eidsiva Bredbånd frem til 2050. Ifølge årsrapport for 2014 er satsingen på bredbånd i hovedsak samfunnsøkonomisk begrunnet, men gir samtidig tilfredsstillende avkastning på investert kapital.

VOKKS AS eier 35 prosent av Synnfjell Øst AS, som ble stiftet i 2005. Selskapet hadde i 2014 et resultat på 0,4 mill av en omsetning på ca 3 mill. Selskapet har som formål «*primært å ivareta ansvar og oppgaver knyttet til levering av drikkevann og mottak og behandling av avløp fra planområdene R1-R9 i Synnfjell Øst. Likeledes skal selskapet ha ansvar for å samordne framføring av strøm o.a. infrastruktur.* Synnfjell Dokkfløy Utmarkslag SA eier de resterende 65 prosent av aksjene. Nordre Land var tidligere eier i selskapet, men solgte sin 10 prosent eierandel til VOKKS i 2014 (kommunestyresak 101/14).

Styreleder i VOKKS AS opplyser at bakgrunnen for at VOKKS i 2014 kjøpte kommunens eierandel på 10 prosent i SØAS var at gjeldende regelverk sier at en kommune må stå som driftsansvarlig når den er deleier av et avløpsanlegg⁸. Dette ønsket ikke kommunen å være, og inngikk derfor en avtale om salg av aksjene i SØAS til VOKKS.

⁸ Forurensningslovens § 24 (drift og vedlikehold av avløpsanlegg) sier følgende: «*Kommunen er ansvarlig for drift og vedlikehold av avløpsanlegg som helt eller delvis eies av kommunen.*» (vår anmerkning)

2 METODE

Selskapskontrollen er utført i overenstemmelse med kommunelovens regler om gjennomføring av selskapskontroll i § 77, samt forskrift om kontrollutvalg §§ 13-14.

Dokumenter

Knyttet til de to første problemstillingene har vi gått gjennom alle politiske saker der sider ved eierskapet til VOKKS AS er blitt behandlet i formannskap og kommunestyre. Dette gjelder både i årlige eierskapsmeldinger og egne saker som er fremmet. Vi har også hentet inn protokoller fra generalforsamlinger.

For den siste problemstillingen har vi sett på regelverket som begrenser muligheten for offentlig støtte opp mot det foreliggende tilfellet. Vi har fått innsyn i tilsynsrapporter fra Norges Vassdrags- og Energidirektorat (NVE). Regelverket knyttet til reguleringen av nettselskaper er ikke en del av grunnlaget for kontrollen, men vi har referert til den delen av regelverket som angår krav til konkurransenøytralitet.

Vi har også trukket inn artikler, rapporter og utredninger av relevans til de tre problemstillingene. Alle referanser som er benyttet framgår bakerst i rapporten.

Intervjuer

Vi hadde oppstartmøte for prosjektet 2. november 2015 der blant annet styreleder og daglig leder i VOKKS AS deltok. Et nytt møte ble holdt 11. mars 2016. Informasjon er også hentet gjennom e-post- og telefonkontakt med ansatte i VOKKS-konsernet.

Undersøkellesperiode

Vi har i utgangspunktet undersøkt problemstillingene innenfor perioden 2010 til 2015. Prosjektet ble gjennomført i perioden oktober 2015 til april 2016.

Vurdering av relevans og pålitelighet

Datas *relevans* er knyttet til om undersøkelsen representerer den virkelige situasjonen. Vi mener data som er samlet inn i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingene. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at de opplysninger som framkommer i rapporten nødvendigvis er et utvalg av fakta.

Dataenes *pålitelighet* er ivaretatt blant annet ved verifisering av intervjureferater og innhenting av uttalelse fra selskapet på utkast til rapport.

Kvalitetssikring

Prosjektet er gjennomført i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon som er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk fastsatt av Norges kommunerevisorforening. Innlandet Revisjon IKS har et internt kvalitetssikringssystem som er i samsvar med RSK 001.

3 KILDER TIL REVISJONSKRITERIER

Selskapskontroll omfatter alt kommunalt eierskap som er organisert med hjemmel i andre lover enn kommuneloven samt interkommunalt samarbeid etter kommunelovens kapittel 5 og som er egne rettssubjekt (§27-samarbeid). Inkludert er dermed interkommunale selskaper (IKS), aksjeselskaper og samvirkeforetak. Utenfor rekkevidden av selskapskontroll er for eksempel kommunale foretak (KF) organisert etter kommunelovens kapittel 11, og interkommunalt samarbeid etter kommunelovens kapittel 5 og som ikke er eget rettssubjekt (vertskommunesamarbeid etter kommunelovens §28-1). Heller ikke stiftelser omfattes av regelverket om selskapskontroll.

Revisjonskriterier skal begrunnes i/utledes av autoritative kilder innenfor det reviderte området. Autoritative kilder kan være lover, forskrifter, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak/mål/føringer, administrative retningslinjer/mål/føringer, statlige føringer/veiledere, andre myndigheters praksis, teori og reelle hensyn som vurderinger av hva som er rimelig/ formålstjenlig/effektivt.

I denne selskapskontrollen danner selskapets vedtekter, kommunens eierskapspolitikk, forvaltningsloven og KS' *Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll med kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak* utgangspunkt for revisjonskriterier for problemstilling I og II. Ifølge KS' hjemmeside dekker anbefalingen fra KS «områder som ligger i en gråsoner mellom lovregulering og etablert praksis, eller hvor hver enkelt eier må nedsette noen prinsipper og etablere samhandlingsmønstre for å forankre nødvendig eierstyring for kommunens samlede eierskap».

Politikerne sitter «tett på» i VOKKS, ved at de fleste styreplassene i selskapet bekles av personer som er aktive i politikk. Spørsmålet er blant annet om de kan ivareta alle styrets roller på en fornuftig måte, og spesielt kontrollfunksjonen. Dessuten krever det oppmerksomhet å håndtere saker vedrørende VOKKS i kommunestyret opp mot spørsmål om habilitet. Endringene i forvaltningsloven som trådte i kraft fra 1. november 2011 førte til at ingen folkevalgte skal håndtere saker i kommunestyret som gjelder et selskap der de selv er styremedlem.

Regelverket som begrenser muligheten for offentlig støtte (herunder kryssubsidiering) er relevant som kriterium i sammenheng med problemstilling III⁹. KS' anbefaling tar også for seg spørsmålet om skille mellom monopol og konkurranseutsatt virksomhet.

Vi vil komme tilbake til konkrete revisjonskriterier for hver problemstilling i kapitlene 4 - 6.

⁹ EØS artikkel 61.

4 STYRESAMMENSETNING

Dette kapitlet tar for seg problemstilling I: Hvordan er sammensetningen av styret i VOKKS AS i lys av vedtekter, kommunens vedtatte eierskapspolitikk og KS' anbefalinger?

Først gjengis revisjonskriteriene, deretter presenterer vi faktaopplysninger som er relevante for problemstillingen. Til slutt i kapitlet følger våre vurderinger. Konklusjoner og anbefalinger er samlet for alle problemstillingene i kapittel 7.

4.1 REVISJONSKRITERIER

Det følger av problemstillingen at revisjonskriteriene bør hentes fra selskapets vedtekter, kommunens eierskapspolitikk, samt KS' anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll med kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak. Vi legger til grunn punkter/anbefalinger som tar for seg ulike aspekter ved sammensetning av styret. Vi vil også referere aksjelovens bestemmelser om valg av styre.

Når det gjelder anbefalingen fra KS, så vil vi legge til grunn siste versjon av anbefalingen, revidert i november 2015. Denne versjonen har tatt inn noen nye anbefalinger sammenlignet med tidligere utgaver.

Aksjelovens bestemmelser

§ 6-3. Valg av styremedlemmer

- (1) Medlemmene av styret velges av generalforsamlingen, som også bestemmer om det skal velges varamedlemmer.*
- (2) Første ledd gjelder ikke styremedlemmer som de ansatte i selskapet skal velge etter § 6-4, eller som skal velges av bedriftsforsamlingen, hvis selskapet har bedriftsforsamling.*
- (3) Det kan fastsettes i vedtektene at generalforsamlingens valgrett etter første ledd skal overføres til andre. Mer enn halvdel av styrets medlemmer skal likevel velges av generalforsamlingen, hvis ikke valgretten overføres til et vedtektsfestet selskapsorgan. Valgrett kan ikke overføres til styret eller til et medlem av styret.*

Vedtektene i VOKKS AS

Ifølge vedtektenes § 8 skal selskapets styre «*ha inntil 8 medlemmer med varamedlemmer, etter generalforsamlingens nærmere beslutning*». *Alle aksjonærer som eier mer enn 15 prosent av aksjene har krav på plass i styret.*» Både styrets leder og nestleder skal, i henhold til samme paragraf i vedtektene, velges av generalforsamlingen.

Ifølge aksjonæravtalen som er inngått mellom eierkommunene (pkt 4) skal styret bestå av fem medlemmer, hvorav Nordre Land kommune peker ut to, Etnedal kommune peker ut ett og de ansatte peker ut to. Dette betyr at aksjonæravtalen ikke er i tråd med vedtektene på dette punktet¹⁰.

Kommunens eierskapspolitikk

Det vises i eierskapsmeldingen til at loven stiller krav om 40 % kjønnsrepresentasjon i styrene for både interkommunale selskap, aksjeselskap og aksjeselskap hvor kommuner og fylkeskommuner har eiermajoritet¹¹.

«Valg til styre bør skje etter arbeid fra en valgkomité. Valgkomiteen må ha et bevisst forhold til de nye habilitetsreglene. Valgkomiteen bør ha skriftlige retningslinjer som representantskap/generalforsamling har vedtatt»¹².

«Selskapets styre skal sammensettes ut fra den kompetanse selskapet trenger for å realisere sine mål. Politisk kompetanse kan være, men trenger ikke være en slik kompetanse, det avhenger av selskapets mål og situasjon».

KS' anbefalinger

Anbefalingene fra KS har langt på vei samme innhold som eierskapspolitikken, men går inn på noen flere temaer.

KS anbefaling nr 9, «Sammensetningen av styret»: *«Det er eiers ansvar å sørge for at styrets kompetanse samlet sett er tilpasset det enkelte selskaps virksomhet. Det anbefales at kommunen sikrer opplæring av styremedlemmene.»*

KS anbefaling nr 10, «Valgkomite og styreutnevnelser»: *«Ved valg av styrer til kommunalt eide selskaper bør det vedtektsfestes bruk av valgkomite».* Det heter også at: *«Representantskapet / generalforsamlingen bør velge leder av valgkomiteen. I selskap med flere eierkommuner bør valgkomiteen sammensettes slik at den reflekterer eierandelene.»*

¹⁰ Aksjonæravtalen er ikke datert. I følge styreleder ble avtalen sannsynligvis inngått etter at Kistefos og Søndre Land kommune solgte seg ut av selskapet i 2002. Dette innebærer at vedtektene er endret etter at aksjonæravtalen ble inngått.

¹¹ Kommuneloven § 80a (vår anmerkning). Her heter det at «Reglene i aksjeloven § 20-6 om representasjon av begge kjønn i styret gjelder tilsvarende for aksjeselskap hvor kommuner og fylkeskommuner til sammen eier minst to tredeler av aksjene i selskapet.» I aksjelovens 20-6 (1), pkt 3 framgår at «Har styret seks til åtte medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst tre.» Vi vil legge dette til grunn.

¹² Presisering: «et bevisst forhold til de nye habilitetsreglene» er lite konkret som revisjonskriterium, og berører heller ikke direkte problemstillingen som går på sammensetningen av styret. Vi har derfor valgt å konsentrere undersøkelsen til hvorvidt selskapet har opprettet valgkomité, og om denne har egne retningslinjer fastsatt av generalforsamlingen.

KS anbefaling nr 11, «Kjønnsmessig balanse i styrene»: *Det anbefales at eierorganet uavhengig av organisasjonsform tilstreber balansert kjønnsrepresentasjon. Styremedlemmene behøver ikke være bosatt i kommunen.»*

KS anbefaling nr 13, «Styresammensetning i konsernmodell»: *Styremedlemmer i morselskap bør ikke sitte i styret til datterselskap. Konserndirektøren kan være representert i datterselskapenes styre.»*

KS anbefaling nr 14, «Oppnevning av vararepresentanter»: *Der det utpekes varamedlemmer til styret bør ordningen med numeriske varamedlemmer benyttes for å sikre kontinuitet og kompetanse i styret.*

Anbefaling nr 15, «Habilitetsvurderinger»: *«Det anbefales at styrene etablerer faste rutiner for å håndtere mulige habilitetskonflikter. Ordfører og rådmann bør ikke sitte i styre i selskaper.»*

Ut fra gjennomgangen er følgende revisjonskriterier er utledet for problemstilling I:

Antall styremedlemmer: Styret i VOKKS AS skal ifølge vedtektene *«ha inntil 8 medlemmer med varamedlemmer, etter generalforsamlingens nærmere beslutning».*

Styresammensetning i konsernmodell: I henhold til anbefalingen fra KS bør styremedlemmer i morselskap ikke sitte i styret til datterselskap. Konserndirektøren kan være representert i datterselskapenes styre.

Varamedlemmer til styret: I henhold til anbefalingen fra KS bør ordningen med numeriske varamedlemmer benyttes for å sikre kontinuitet og kompetanse i styret.

Kjønnsbalanse: I VOKKS AS' styre skal begge kjønn være representert med minst tre medlemmer.

Valgkomité: I henhold til kommunens eierskapspolitikk og anbefalingene fra KS bør det vedtektsfestes valgkomité i VOKKS AS som står for oppnevning av alle styremedlemmene i selskapet. Valgkomiteen bør ha skriftlige retningslinjer som generalforsamlingen har vedtatt, generalforsamlingen bør velge leder av valgkomiteen, og komitéen bør settes sammen slik at den reflekterer eierandelene i selskapet.

Kompetanse: I henhold til kommunens eierskapspolitikk og anbefalingene fra KS bør styret i VOKKS AS settes sammen ut fra den kompetanse selskapet har behov for, sett i lys av selskapets virksomhet og målsetninger.

Ordfører og rådmann i styret: Ved utnevning av medlemmer til styre bør det legges vekt på habilitetsmessige forhold. I henhold til KS' anbefalinger bør ikke rådmann eller ordfører sitte i styret i VOKKS AS.

4.2 FAKTA

VOKKS har et styre som helt eller delvis består av politisk oppnevnte medlemmer. Disse styremedlemmene er både aktive politikere (medlemmer av et av kommunestyrene) og personer som ikke er aktive i politikk. Av opplysningene gitt av representanter for selskapet framgår at dette er personer som i stor grad er valgt ut fra en vurdering av deres kompetanse.

I henhold til aksjonæravtalens pkt 4 skal Nordre Land kommune peke ut to styremedlemmer, Etnedal kommune peke ut ett og de ansatte peke ut to. Dette gjennomføres i praksis ved at det er de to kommunestyrene anbefaler styremedlemmer for generalforsamlingen i selskapet.

I forbindelse med kommunestyrebehandling av reviderte vedtekter i 2010 (sak 37/10) ble det tatt til orde for at det burde velges tre styremedlemmer til, i utgangspunktet to fra Nordre Land og ett fra Etnedal. Disse skal foreslås for generalforsamlingen av en valgkomité bestående av ordførerne i de to eierkommunene. Det er ikke fastsatt retningslinjer for denne valgkomitéen.

I innstilling til kommunestyret i Nordre Land 15.6.2010 pekes det blant annet på at det er behov for ulik kompetanse i et styre, og at sammensetningen av styret må «*være slik at behovet for ulik kompetanse dekkes*». Kommunestyret sluttet seg enstemmig til innstillingen. I kommunestyrebehandling ble det i tillegg enstemmig vedtatt at «*De 3 styremedlemmene som innstilles fra valgkomiteen som hovedregel skal velges blant kommunestyrerepresentantene fra de to eierkommunene.*»¹³

Styreleder opplyser at føringen fra kommunestyrevedtakene i Nordre Land er fulgt ved at det i første valg etter ny ordning (etter 2010) bare er valgt fra kommunestyremedlemmer. Fra Etnedal ble det valgt et styremedlem med erfaring fra næringsliv. I neste valgperiode, som man er inne i nå, er det vektlagt kunnskap om økonomi, lokal tilknytning, styreefaring, erfaring fra næringsliv, personlige egenskaper, kunnskap om personal, samt kunnskap og erfaring fra strategi og politikk.

Begge ordførerne er styremedlemmer i selskapet da det er framholdt at dette er fordel for å sikre god og løpende kontakt mellom selskapet og eierne¹⁴. Adm direktør har i møte med revisjonen fremhevet at dagens styresammensetning har fungert godt, blant annet fordi den sikrer en løpende diskusjon mot eierne og bidrar til mindre byråkrati.

Pr 1.1.16 består styret i VOKKS AS av følgende medlemmer:

Styrets leder	Liv Solveig Alfstad (f 1968), tidligere ordfører N Land
Nestleder	Toril Grønbrekk (f 1964), ordfører Etnedal
Styremedlem	Knut Andreas Kind (f 1974), valgt inn av Nordre Land, ikke medlem av kommunestyret
Styremedlem	Marit Midthaugen Rønningen (f 1962), medlem av kommunestyret i N Land

¹³ Vedtektene i VOKKS AS ble endret etter denne kommunestyrebehandling.

¹⁴ Jf også innstilling til kommunestyret i Nordre Land 15.6.2010.

Styremedlem	Stian André Skåren (f 1985), valgt inn av Etnedal kommune, banksjef i Etnedal Sparebank (ikke medlem av kommunestyret)
Styremedlem	Bernt Gunvard Øistad (f 1946), tidligere politiker i N Land
Styremedlem	Øyvind Slethei (f 1973), ansattrepresentant
Styremedlem	Tor Bjørnødegård (f 1958), ansattrepresentant

Fra og med 2010 til juni 2014 var Jan Arild Berg (daværende ordfører i Etnedal) leder i styret, nestleder var Liv Solveig Alfstad (daværende ordfører i Nordre Land). På generalforsamlingen i 2014 ble sammensetningen slik det framgår av oversikten ovenfor. Ordførerne i de to kommunene har de siste årene sittet som leder/nestleder i styret, også før 2010. Liv Solveig Alfstad var ordfører i Nordre Land fra 2004 til 2015.

Bernt Gunvard Øistad har vært medlem av styret siden juni 2010. Han var medlem av kommunestyret i Nordre Land fram til valget høsten 2015, og sitter ikke lenger i kommunestyret. Marit Midthaugen Rønningen har sittet i VOKKS-styret siden ekstraordinær generalforsamling i oktober 2010, og har vært medlem av kommunestyret i Nordre Land helt siden hun ble valgt inn i styret. Arnfinn Eng var medlem av styret i VOKKS AS fra oktober 2010 til juni 2014. I hele denne perioden var han medlem av kommunestyret i Nordre Land.

Det er oppnevnt 10 varamedlemmer til styret. Vedtektene sier ikke noe om det skal være numeriske eller personlige varamedlemmer, men ifølge aksjonæravtalen, pkt 4 skal det velges personlige varamedlemmer. Praxis for kommunestyrets oppnevning av styremedlemmer fra Nordre Land er i henhold til dette. Praxis for Etnedal kommune er ikke undersøkt.

Det er vedtatt styreinstruks i selskapet, denne ble vedtatt i styremøte 4. november 2008.

4.3 VURDERING

KS' anbefalinger og føringene i eierskapspolitikken er delvis overlappende. Vi har derfor slått sammen vurderingstemaer som framkommer begge steder.

Styresammensetning i forhold til vedtektene

Med 8 medlemmer har styret et antall medlemmer som er i henhold til vedtektene. Det sitter medlemmer av styret som er medlemmer av kommunestyret i eierkommunene. Både styrets leder og nestleder er valgt av generalforsamlingen.

Styresammensetning i konsernmodell

Gjennomgang av styresammensetningen i datterselskapene VOKKS Nett AS, VOKKS Kraft AS og VOKKS Installasjon AS viser at ingen av styremedlemmene i VOKKS AS sitter i styret i datterselskapene. KS' anbefaling nr 13 er dermed oppfylt.

Varamedlemmer til styret

Så langt vi har undersøkt benyttes ordningen med personlige varamedlemmer, jf aksjonæravtalens pkt 4. Dette er ikke tråd med anbefaling 14 fra KS. Ordningen med personlige varamedlemmer kan føre til at styremedlemmene opptrer svært sporadisk i styret, noe som er uheldig sett i opp mot behovet for kontinuitet og kompetanse i styret.

Kjønnsbalanse

Pr februar 2016 består styret av 3 kvinner og 5 menn. Kravet om kjønnsrepresentasjon er dermed oppfylt, jf kommuneloven § 80a, aksjeloven § 20-6.

Valgkomité

Det er opprettet en valgkomité bestående av de to ordførerne. Valgkomitéen står kun for utvelgelsen av tre av seks aksjonærvalgte styrerepresentanter ettersom tre styremedlemmer foreslås av kommunestyrene i de to eierkommunene. Ordningen med valgkomité er ikke i tråd med anbefalingen fra KS ettersom bruk av valgkomité ikke er vedtektsfestet. Valgkomitéen er heller ikke valgt av generalforsamlingen, men vedtatt av kommunestyrene.

Etter vår oppfatning er det forståelig at det ikke er innført valgkomité som skal foreslå alle styremedlemmene, ettersom det er nedfelt i aksjonæravtalen at kommunene skal peke ut henholdsvis ett (Etnedal) og to styremedlemmer (Nordre Land) hver. Slik vi tolker både KS' anbefaling og eierskapspolitikken på dette punktet bør valgkomitéen foreslå alle styremedlemmene. Anbefalingen sier også at det bør fastsettes retningslinjer for valgkomitéen.

Kompetanse

KS uttaler i sammenheng med anbefaling nr 9 at «*Styret skal gjenspeile og representere selskapets behov og bør ha forskjellig og supplerende kompetanse innen økonomi, organisasjon og om markedet som selskapet opererer i. Videre bør styret inneha faglig innsikt og ha en interesse for selskapets formål.*»

I VOKKS AS praktiseres en ordning der kommunene i praksis utnevner kandidater til styret (som formelt velges av generalforsamlingen). Selv om styreleder mener at kommunene har lagt vekt på å finne kandidater som er godt egnet, og dermed har gitt en god sammensetning av styret, så er det etter vår oppfatning en risiko for at en ordning der styremedlemmer delvis pekes ut av ulike kommuner uavhengig av hverandre, samlet sett kan gi en styresammensetning som ut fra en totalvurdering ikke er optimal.

De to ordførerne danner valgkomité for valg av de tre andre aksjonærvalgte styremedlemmene, og kan dermed ha viss mulighet til å foreta en totalvurdering av valg av styremedlemmer ut fra hvilken kompetanse styret bør sitte på. Det forhold at de tre styremedlemmene «*som hovedregel skal velges*

blant kommunestyrerepresentantene fra de to eierkommunene» kan imidlertid begrense muligheten til å sette sammen styret på en god måte. I hvor stor grad er vanskelig å bedømme konkret.

Sett opp mot KS' anbefaling nr 3 kan det for øvrig nevnes at kommunestyret i Nordre Land i sammenheng med behandlingen av eierskapsmeldingen for 2014 (i møte 17.11.15, sak 117/15) vedtok at nye styremedlemmer i selskaper som Nordre land kommune eier, skal delta på styrekurs i 2016.

Ordfører og rådmann i styret

Ingen av rådmennene i de to eierkommunene har sittet i styret i VOKKS AS i den tidsperioden vi har tatt for oss, dvs fra 2010 til 2015. Dette er i tråd med anbefalingen fra KS. Vi skal derfor konsentrere oss om kombinasjonen av rollen som ordfører og medlem av selskapsstyre. Vi vil ikke relatere dette konkret til VOKKS AS, men drøfte dette på prinsipielt plan med henvisning til KS' anbefaling om at ordfører ikke bør sitte i selskapsstyrer.

Endringene i forvaltningsloven med virkning fra 2011 innebærer at ingen kommunalt ansatte eller folkevalgte skal håndtere saker i kommunen som gjelder et selskap der de selv er styremedlem. Dette gjelder uansett om selskapet er privat eid eller helt eller delvis offentlig eid.

Det følger av aksjelovgivningen at styreverv i selskaper er et personlig verv. Medlemmer av selskapsstyrer representerer bare seg selv, ikke noen av eierne, og skal ivareta selskapets interesser til det beste for alle eierne. Det betyr blant annet at man ikke skal representere verken partier, kommunen eller andre interessenter, men ivaretar selskapets interesser og eierne kollektivt på best mulig måte, ut fra selskapets formål og innenfor lovens rammer (jf forklaring til KS' anbefaling nr 9).

Det er eiernes privilegium å velge styre, og det er ikke forbudt å velge ordfører eller varaordfører til styret i kommunalt eide aksjeselskaper. Flere kommuner har likevel innført begrensninger på folkevalgtes valgbarhet til styrer, og det er en tendens at kommunene profesjonaliserer sin eierutøvelse ved å opptre som eier i eierorgan, og velger styre ut fra den kompetansen selskapene trenger (jf Singstad og Andersen 2014).

Begrunnelsen for at ordfører ikke bør sitte i selskapsstyrer er at den direkte rapporteringslinjen mellom styret og øverste politiske nivå ofte vil føre til habilitetsproblemer. Man frykter også at det skal skapes et inntrykk av rolleblanding som kan være til skade tillits- og omdømmemessig (jf Bjørnsen, m.fl 2015). Tilliten til at kommunene er i stand til å drive effektiv styring og kontroll med selskapene kan svekkes når kommunens fremste representant er personlig involvert i selskapet. Blant annet er det å kaste styret et sentralt redskap for eierne. Dette kan være vanskelig når kommunens egen ordfører er medlem av styret, og kanskje særlig problematisk hvis ordfører er styreleder.

Når ordfører sitter i styret i selskap, er vedkommende som nevnt inhabil til å delta ved kommunens behandling av saker om dette selskapet. Ordfører fratras dermed muligheten til delta i den politiske

debatten om viktige saker for sin kommune, og til å ivareta kommunens interesser på arenaer som kan være svært viktige for kommunen.

Styret skal ivareta selskapets samlede interesser, ikke enkelteieres. Bildet som innbyggerne har av at ordfører skal ivareta kommunestyrets interesser, kan også gjelde når de sitter i et styre. Dette kan skape usikkerhet om rollen både hos vedkommende selv og de andre styremedlemmene. Samtidig er det risiko for at folkevalgte med styreverv identifiserer seg med selskapet i en slik grad at allmennheten kan stille spørsmål ved hvor de har sin lojalitet når de opptrer utenfor styrerommet, på arenaer der deres rolle er å jobbe for sin kommunes interesser. Det er ikke vanskelig å se for seg områder der en eierkommune har interesser som går i en annen retning enn selskapets, f.eks etablering av virksomhet i kommunen. (jf Singstad og Andersen 2014).

Politisk og samfunnsmessig kompetanse kan være to av flere typer bakgrunn som styrer i offentlig eide selskaper kan ha behov for. Men styret i selskaper trenger som regel kompetanse innen flere områder, slik som økonomi, finans, jus, ledelse, relevant bransjeerfaring og så videre. Da er det viktig at styret kan ha den riktig sammensatte kompetansen. Som det framgår av drøftingen foran gir nedsetting av en valgkomité en basis for at det kan gjøres en samlet vurdering av dette.

5 HÅNDTERING AV SAKER ANGÅENDE VOKKS-KONSERNET I POLITISKE ORGANER

Dette kapitlet tar for seg problemstilling II: Hvordan blir saker angående VOKKS-konsernet håndtert i politiske organer, jf bestemmelsene om habilitet i forvaltningsloven?

Presisering: Problemstillingen avgrenses til å vurdere hvordan styremedlemmer har håndtert spørsmål knyttet til habilitet i saker vedrørende VOKKS AS som har vært oppe i kommunestyret¹⁵. Vi har primært sett på styremedlemmer, ikke varamedlemmer til styret.

Først gjengis revisjonskriteriene, deretter presenterer vi faktaopplysninger som er relevante for problemstillingen. Til slutt i kapitlet følger våre vurderinger. Konklusjoner og anbefalinger er samlet for alle problemstillingene i kapittel 7.

5.1 REVISJONSKRITERIER

Forvaltningsloven regulerer habilitet for medlemmer av forvaltningsorganer, herunder kommune- styrer. Styremedlemmer vil være inhabile i saksforhold mellom selskapet og kommunen, jf § 6 i forvaltningsloven:

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

....

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

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

Endringene i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e trådte i kraft 1. november 2011.

Folkevalgte eller ansatte i kommunen som er «leder» eller har «ledende stilling i» selskapet omfattes av regelen i § 6 i forvaltningsloven. Her siktes det til den øverste lederen eller de som deltar i ledelsen av selskapet. Inhabilitet kan derfor omfatte både styremedlemmer og daglig leder i selskapet. Dette innebærer at ingen kommunalt ansatte eller folkevalgte kan håndtere saker i

¹⁵ Vi har gjennomgått sakslister og protokoller lagt ut på kommunens hjemmeside. Vi tar forbehold om at det kan være saker der VOKKS har vært part ikke er blitt fanget opp.

kommunen som gjelder et selskap der de selv er styremedlem. Dette gjelder uansett om selskapet er privat eller helt eller delvis offentlig eid.

Ifølge KRDs veileder om habilitet i kommuner og fylkeskommuner (2011) vil selskapet normalt være part bl.a når:

- kommunen gjennomgår og behandler sakskartet for møter i selskapets eierorgan (generalforsamling)
- selskapsavtale og selskapsvedtekter behandles i kommunen (herunder revidering av slike)
- det gjelder inngåelse eller oppsigelse av kontrakt mellom kommunen og selskapet
- det fattes vedtak om ekstraordinære bevilgninger eller tilskudd til selskapet

Når det gjelder kommunestyrets behandling av eierskapsmeldinger sier KRDs veileder at selskapet kan bli ansett som part i saken. «*Det vil imidlertid avhenge av utformingen av en slik eiermelding, hvilke føringer dokumentet gir og hvor direkte det er rettet mot det konkrete selskapet.*» Det kan nevnes at veilederen også viser til (på s 27) at det er «*forutsatt i forarbeidene at det kreves en klar, konkret tilknytning for at inhabilitet vil inntreffe etter annet ledd; det må påvises at det foreligger et særegent forhold som er egnet til å svekke tilliten til den folkevalgtes upartiskhet.*¹⁶»

5.2 FAKTA

Kommunene i Gjøvikregionen lager hvert år en felles eierskapsmelding der alle selskaper kommunene har eierandeler i blir omtalt (med styre/ledelse, formål, eiersammensetning, økonomiske nøkkeltall og vurdering av selskapet med hensyn til spesielle utfordringer). Det lages en versjon tilpasset hver kommune, der bare de selskaper hvor vedkommende kommune har eierinteresser blir tatt med. Eierskapsmeldingene blir behandlet i kommunestyrene hvert år, som regel i november året etter det året meldingen gjelder for. Siste eierskapsmelding er for 2014, denne ble behandlet av kommunestyret i Nordre Land 17.11.15 (sak 117/15).

Vi refererer saker i tilknytning til VOKKS som har vært oppe i kommunestyret i Nordre Land i årene 2010 – 2015. Vi har samlet omtale av saker knyttet til behandlingen av eierskapsmeldingene i et avsnitt, og øvrige saker i et annet avsnitt. Sakene refereres kronologisk.

I saker der ikke annet er nevnt var vedtakene enstemmige¹⁷. I saker der det er protokollført at medlemmer av kommunestyret har meldt seg inhabile er dette nevnt i tilknytning til saken.

¹⁶ Jf. Ot.prp. nr. 50 (2008–2009) s. 28.

¹⁷ Dette gjelder i alle saker unntatt én – sak 25/15.

5.2.1 BEHANDLING AV EIERSKAPSMELDINGER

Det er ikke trukket fram spesielle forhold angående VOKKS i eierskapsmeldingen for 2010 (sak 4/12) eller 2011 (sak 82/12). Vedtaket knyttet til behandlingen av meldingen inneholder dermed ingenting som angår eierskapet i VOKKS AS for disse årene¹⁸.

I behandlingen av eierskapsmeldingen for 2012 (19.11.2013, sak 59/13) fremmet ordfører Liv Solveig Alfstad følgende forslag, tillegg til pkt 1: «*Kommunestyret ber om at formålet til VOKKS AS endres.*» Dette ble enstemmig vedtatt. Det går ikke fram av protokollen hva denne endringen besto i. Vedtektene i VOKKS er ikke endret etter dette vedtaket. Styreleder Alfstad har i møte med revisjonen forklart at dette vedtaket siktet til at formålet til VOKKS AS skulle gjengis korrekt i kommunens eierskapsmelding.

Eierskapsmeldingen for 2013 ble behandlet av kommunestyret 18.11.2014 (sak 95/14). Kommunestyret vedtok å be «*om at det avholdes eiermøter i Dokkadeltaet Nasjonale Våtmarkssenter AS og i Synnfjell Øst AS tidlig i 2015*». Vedtaket hadde ikke punkter som angikk eierskapet i VOKKS.

I behandlingen av eierskapsmelding 2014 (17.11.15, sak 117/15) vedtok kommunestyret å følge opp anbefalingene i revisjonsrapporten angående eierskapspolitikk i Gjøvik-regionen (rapport 11-2014). Følgende punkter i vedtaket angår VOKKS AS:

«*c. Utarbeide retningslinjer for valgkomiteen til VOKKS.*

...

f. Gjennomføre en nærmere vurdering av om DNV og VOKKS er unntatt fra offentlighetslovens regelverk, jf. § 2 i loven

...

i. Innføre rutiner i alle selskapene som sikrer at styret setter opp en årlig plan for sitt arbeid, herunder evaluering av seg selv og daglig leder, og gi tilbakemelding til valgkomiteen hvor det fremgår hvilken kompetanse det er behov for i styret.»

5.2.2 ANDRE SAKER

Reviderte vedtekter ble behandlet av kommunestyret 15.6.2010 (sak 37/10). I den sammenheng ble det lagt fram et notat/saksframlegg utarbeidet av ordfører Liv Solveig Alfstad. I innstillingen fra ordfører ble det foreslått at formålsbestemmelsen i vedtektene skulle endres slik at den reflekterer pkt 2 i aksjonæravtalen (partenes målsetning med selskapet). Vedtektene slik de ser ut etter endringen er referert foran i kapittel 1.3 og 4.1. I samme sak ble det vedtatt å øke antall styremedlemmer med 3, jf omtalen i kapittel 4.2.

¹⁸ Kommunestyret vedtok blant annet at rådmannen skulle følge opp noen utvalgte selskaper. (Dokka Nasjonale Våtmarkssenter AS, Synnfjell Øst AS og I/S Vinjarmoen.)

I møte 14.9.2010 (sak 65/10) vedtok kommunestyret å ta avtalen om konsesjonskraftsalg til VOKKS for 2011 til etterretning. Rådmannen ble gitt løpende fullmakt til å inngå fastpriskontrakter på inntil 2 år.

I møte 3.5.2011 (sak 10/11) valgte kommunestyret Liv Solveig Alfstad som styremedlem og Mieke Punie som varamedlem til styret i VOKKS AS.

I møte 24.4.2012 (sak 21/12) valgte kommunestyret Bernt Øistad og Tove Haug som varamedlem til styret i VOKKS AS.

I møte 21.5.2013 (sak 24/13) ble følgende vedtak fattet:

«Kommunestyret i Nordre Land anbefaler overfor Generalforsamlingen å velge:

1. som styremedlem til styret i VOKKS: Liv Solveig Alfstad
2. som varamedlem til styret i VOKKS: Mieke Punie»

I møte 17.12.13 (sak 75/13) ble det lagt fram en sak angående ansvarlig lån i VOKKS. Saken unntatt offentlighet, OfI § 13. Det foreligger verken skriftlig saksframlegg, forslag til vedtak, eller protokollført vedtak.

I møte 20.5.2014 (sak 30/14) valgte kommunestyret Bernt Øistad og Tove Haug som varamedlem til styret i VOKKS AS.

I møte 26.6.14 (sak 47/14) ble det på nytt lagt fram en sak angående ansvarlig lån i VOKKS. Liv Solveig Alfstad, Bernt Øistad, Marit Rønningen, Arnfinn Eng og Tove Haug fratrådte som inhabile. Det ble vedtatt at saken skulle vurderes på nytt ved budsjettforhandlingene for 2015.

I kommunestyrets møte 10.12.14 (sak 101/14) vedtok kommunestyret å selge kommunens aksjepost på 350 aksjer i Synnfjell Øst AS, tilsvarende 10 prosent av aksjene i selskapet, til VOKKS AS for kr 350.000,-. Rådmannen ble gitt fullmakt til å slutføre handelen. I denne saken er Liv Solveig Alfstad oppført som saksbehandler. Marit M Rønningen, Arnfinn Eng, Svein Rønningsveen, Tore Stensrud, Tove Haug og Bernt Øistad fratrådte som inhabile i behandlingen av saken. Som setteordfører ble Monica Anderson valgt.

I møte 14.4.2015 (sak 19/15) valgte kommunestyret Liv Solveig Alfstad som styremedlem og Mieke Punie som varamedlem til styret i VOKKS AS.

Saken om økning av ansvarlig lån i VOKKS AS ble satt opp igjen i møte 19.5.15 (sak 25/15). Liv Solveig Alfstad, Marit M. Rønningen, Arnfinn Eng og Tove Haug fratrådte som inhabile.

Kommunestyret fattet følgende vedtak:

«1. Kommunestyret vedtar å gi Vokks AS et ansvarlig lån på kr. 10.000.000,-.

2. Utlånet finansieres slik:

- a. Kr. 4,1 mill dispfond avsatt av «overskudd E-skatt) fra halvårsrapp
- b. Kr. 1,3 mill dispfond fra opprinnelig budsj 14
- c. Kr. 2.249.413,14 fra ubundet investfond (alt utenom formidl.lån)

d. Kr. 838.038,77 fra dispfond fra 25600500

e. Kr. 1.512.548,09 fra dispfond (overskudd 2013 avsatt i 14)

3. Kommunestyret vedtar at gjenoppbygging av fondskapitalen for det generelle disposisjonsfondet skal prioriteres gjennom budsjettet for 2016.»

Innstillingen vedtatt med 15 mot 5 stemmer avgitt for Tore Stensrud (AP) sitt forslag¹⁹.

5.3 VURDERING

En utfordring med å velge ordfører og andre kommunestyrerepresentanter til styrer i kommunalt eide selskap, er at disse blir inhabile til å delta ved kommunens behandling av saker der selskapet er *part* i saken. Kommunal- og Regionaldepartementets veileder om habilitet i kommuner og fylkeskommuner sier blant annet følgende om partsbegrepet (s 25): «*For at et selskap skal få partsstatus må forvaltningens avgjørelse være «rettet mot eller ellers direkte gjelde» selskapet som sådant, jf. definisjonen av part i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e. Det er bare der selskapet er part i den «saken» som tjenestemannen får til behandling, at det vil oppstå inhabilitet. Partsdefinisjonen innebærer at et selskap ikke vil være part i en sak hvis dets tilknytning til saken er underordnet, indirekte eller tilfeldig. Heller ikke generelle muligheter for interessekonflikt medfører inhabilitet. Det må foreligge en reell tilknytning for å bli regnet som part i en sak. Hvorvidt selskapets tilknytning til en sak er så reell og sterk at det må anses som part i saken, vil bero på en konkret, skjønnsmessig vurdering.»*

Vi skal knytte vurderinger til de enkelte sakene som ble gjennomgått i forrige avsnitt.

Eierskapsmeldingene

Vedtakene knyttet til eierskapsmeldingene for henholdsvis 2012 (sak 59/13) og 2014 (117/15) er vedtak som går direkte på eierskapsutøvelsen i VOKKS AS. Når det gjelder sak 59/13 er det blitt oppklart at dette dreide seg om å rette en feil i eierskapsmelding knyttet til formålet i VOKKS. Når det gjelder saken, 117/15, som gjelder oppfølging av selskapskontrollen overfor VOKKS, tilsier bestemmelsene i forvaltningsloven § 6 første ledd etter vårt syn at medlemmer av kommunestyret som også var medlemmer av styret i VOKKS burde meldt seg inhabile. Dette dreier seg foruten styreleder Liv Solveig Alfstad og styremedlemmene Bernt Gunvard Øistad og Marit Midthaugen Rønningen.

Meldingene for 2011 og 2013 inneholder vedtak om oppfølging av flere av kommunens øvrige eierskap, men ikke VOKKS. Begrunnelse for oppfølging av de aktuelle selskapene er gitt i rådmannens saksframlegg.

Eierskapsmeldingene omhandler hvert av selskapene Nordre Land er eiere i hver for seg med omtale av styre/ledelse, formål, eiersammensetning, økonomiske nøkkeltall og vurdering av selskapet med

¹⁹ Dette forslaget gikk ut på å gi VOKKS et ansvarlig lån på kr 5 mill.

hensyn til spesielle utfordringer. Meldingene er derfor rettet mot selskaper der kommunen er eier, herunder VOKKS AS. På den annen side gir ikke Eiermeldingene konkrete føringer med hensyn til oppfølging av dette selskapet. Slike føringer finnes etter vår oppfatning heller ikke i kommunestyrets vedtak.

Det ble ikke foreslått oppfølging av VOKKS i eierskapsmeldingene for 2011 og 2013. Vi anser det derfor som tvilsomt at selskapet kan sies å ha vært part i saken, selv om selskapet sannsynligvis er kommunens viktigste eierskap (i aksjeselskaper) og dermed en naturlig kandidat for oppfølging. Det vises her til veilederen, side 26: «*For at et selskap skal få partsstatus må forvaltningens avgjørelse være «rettet mot eller ellers direkte gjelde» selskapet som sådant, jf. definisjonen av part i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e.*»

Ut fra gjengitte formuleringer knyttet eierskapsmeldinger i kommunaldepartementets veileder så mener vi at det ikke foreligger inhabilitet for kommunestyremedlemmer som var styremedlemmer i VOKKS knyttet til eierskapsmeldingene for 2011 og 2013.

I vedtaket angående eierskapsmeldingen for 2010 er det ikke tatt inn noen form for oppfølging av kommunens eierskap i enkelt-selskaper, og vi anser derfor at VOKKS ikke kan ses på som part i saken.

Øvrige saker

Vi har ingen kommentar til sakene som kommunestyret behandlet i 2010 og 2011 ettersom endringene i § 6 i forvaltningsloven ikke hadde trådt i kraft.

Fra 2012 til 2015 har kommunestyret behandlet én sak årlig knyttet til oppnevning av nytt styremedlem²⁰. Et medlem av kommunestyret er blitt oppnevnt som henholdsvis styremedlem og varamedlem. I disse sakene har verken kommunestyremedlemmet som ble oppnevnt eller de andre VOKKS-styremedlemmene i kommunestyret meldt seg inhabile.

Styret utgjør sammen med daglig leder ledelsen i aksjeselskaper (jf aksjeloven § 6-1), og styret utgjør dermed et selskapsorgan. Dermed vil selskapet være part i kommunestyresaker som foretar utnevning av styremedlemmer. Etter vår vurdering var alle medlemmer av kommunestyret som også var medlemmer av styret i VOKKS, eller aktuelle som medlemmer av dette styret, inhabile ved de nevnte sakene i kommunestyret.

I de protokollførte sakene om ansvarlig lån til VOKKS²¹ fratrådte kommunestyremedlemmer, som samtidig også var medlemmer/varamedlemmer av styret i VOKKS, som inhabile under behandlingen av saken. Slik det framgår av kommunestyreprotokollene anser vi dette som korrekt behandling av habilitetsspørsmålet i disse sakene.

²⁰ 21/12, 24/13, 30/14 og 19/15.

²¹ 47/14 og 25/15.

Vi har samme vurdering med hensyn til behandlingen av habilitetsspørsmålet i kommunestyret når det gjelder sak om salg av aksjer i Synnfjell Øst AS (sak 101/14)²². Som nevnt var ordfører Liv Solveig Alfstad oppført som saksbehandler i denne saken. Vi anser oppgaven som saksbehandler i denne saken for å være i strid med den delen av bestemmelsen § 6 i forvaltningsloven som går på at styremedlemmer ikke kan «tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse» i en forvaltningssak.

²² Det går ikke eksplisitt fram av protokollen fra sak 101/14 at ordfører Liv Solveig Alfstad meldte seg inhabil ved behandlingen av saken. Det framgår imidlertid at Monica Anderson valgt som setteordfører, og vi antar derfor at protokollføringen bare er ufullstendig på punktet som angår Alfstads habilitet.

6 AVGRENSING MELLOM MONOPOL OG KONKURRANSEUTSATTE DELER AV KONSERNET

Dette kapitlet tar for seg problemstilling III: Er det foretatt en tilstrekkelig avgrensing mellom de deler av VOKKS-konsernet som har monopol for sine områder mot de konkurranseutsatte deler av konsernet?

Først gjengis revisjonskriteriene, deretter presenterer vi faktaopplysninger som er relevante for problemstillingen. Til slutt i kapitlet følger våre vurderinger. Konklusjoner og anbefalinger er samlet for alle problemstillingene i kapittel 7.

6.1 REVISJONSKRITERIER

EØS-Regelverket for offentlig støtte

EØS-avtalen artikkel 61 har bestemmelser om at offentlig støtte til næringsvirksomhet i utgangspunktet er forbudt. Det er imidlertid en rekke unntak fra forbudet som vi ikke redegjør for her. Vilklårene for at noe skal være i strid med statsstøtteregelverket er

1. Støtten må innebære en økonomisk fordel for mottakeren
2. Støtten må være statsmidler i en eller annen form (offentlig støtte)
3. Mottaker av støtte må drive økonomisk aktivitet
4. Støtten må begunstige enkelte foretak eller produksjon av enkelte varer
5. Støtten må vri konkurransen eller true med å vri konkurransen
6. Støtten må være egnet til å påvirke samhandelen mellom EØS-landene.

Det offentlige kan investere og opptre som aktør i kommersielle markeder uten at dette støtter an mot reglene om offentlig støtte. Imidlertid kan offentlige foretak ikke motta støtte som er i strid med EØS-avtalens statsstøtteregler.

Skal offentlig eide selskaper drives i et marked uten å komme i strid med EØS-regelverket, må selskapet drives ut fra vanlige markedsforutsetninger. Eierne må opptre i markedet slik andre eiere ville gjort. Dette kalles markedsinvestorprinsippet.

Når det gjelder vilklårene om konkurransevridning og påvirkning av samhandelen, er det ikke noe krav om at konkurransen faktisk vris. Det er tilstrekkelig at støtten truer med å vri konkurransen. Hovedregelen er nærmest at det legges til grunn at konkurransevridningsvilkåret er oppfylt dersom støttemottakeren produserer varer eller tjenester i et marked. At støttemottakeren ikke opptre i eksport- og importmarkedet er ikke i seg selv tilstrekkelig til å utelukke at samhandelsvilkåret er

oppfylt.²³ Det kan være tilstrekkelig at den type varer eller tjenester som tilbys handles over grensene. Selv det forhold at et foretak opererer rent lokalt vil ikke alltid være tilstrekkelig til å utelukke samhandlingspåvirkning.²⁴ Rettspraksis viser at det skal lite til før en anser et støttetiltak for å vri eller true med å vri konkurransen.²⁵

Spørsmålet er dermed om selskapet drives på markedsmessige vilkår og ikke mottar noen form for offentlig støtte. Offentlig støtte er et vidt begrep og omfatter f.eks. rene kapitaltilskudd, lån/garantier på ikke-markedsmessige vilkår, offentlig innkjøp til overpris, avgiftslettelse osv.

Skal en finne ut noe om en tjeneste er overpriset må det gjøres en nærmere analyse som innebærer en verdsetting av det offentlige ytelse i forhold til markedsverdien av en tilsvarende ytelse.

Et fellestrekk ved regelverket om offentlige anskaffelser og reglene offentlig støtte er kravet til konkurranse. Dersom det offentlige inngår en kontrakt og anskaffelsesregelverket er fulgt, foreligger det en presumpsjon for at markedspris er oppnådd. I så fall er det ikke brudd på reglene om offentlig støtte. Dersom regelverket om offentlige anskaffelser ikke er fulgt, kan dette innebære risiko for at det er gitt ulovlig offentlig støtte.

En vurdering av utbyttene må ta utgangspunkt i hva en privat markedsinvestor ville gjort. Utgangspunktet er at når det offentlige opptre i et kommersielt marked, skal investeringer og lignende gjøres ut fra rentabilitetshensyn. Det vil si at det må være utsikter til normal, markedsmessig avkastning på kapitalen. Tiltak som ikke skjer på markedsvilkår, kan innebære en økonomisk fordel for det aktuelle foretaket, og kan derfor være i strid med støtteforbudet i EØS-avtalen. Det kan f.eks. anses som støtte dersom en offentlig eier gir avkall på inntjening eller utbytte som en markedsinvestor ville forventet. Det kan imidlertid tenkes at avkall på utbytte kan begrunnes i forretningsmessige hensyn, der det forventes at kapitalen på lang sikt vil gi avkastning i samsvar med hva en rasjonell investor ville akseptert. I så fall vil det ikke være snakk om støtte.

Der det offentlige tilbyr tjenester i konkurranse med private foretak samtidig som det yter offentlige oppgaver, kan det foreligge risiko for kryssubsidiering mellom den offentlige delen av virksomheten og den konkurranseutsatte driftsdelen. Kryssubsidiering fra skjermet del til konkurranseutsatt del av samme virksomhet kan være i strid med regelverket om offentlig støtte, dersom den fører til at den konkurranseutsatte delen av virksomheten får økonomiske fordeler fra offentlige midler.

Kryssubsidiering trenger ikke bare oppstå ved at tjenester levert til det offentlige er overpriset og dermed subsidierer tjenester som tilbys på markedet. Kryssubsidiering kan også oppstå av måten enheten er organisert på. Hvis for eksempel fellestjenester, ansatte, utstyr eller lokaler kommer både skjermede og konkurranseutsatte deler av virksomheten til gode, mens kostnadene bæres av den offentlige delen (skjermet del), gir dette en fordel for den konkurranseutsatte delen. Dette kan virke konkurransevridende og være i strid med forbudet om offentlig støtte.

²³ ALT-rapporten s. 25-26.

²⁴ Fornying-, administrasjons- og kirke departementets veileder *EØS-avtalens regler om offentlig støtte* fra 2010 s. 30-31

²⁵ Veileder *EØS-avtalens regler om offentlig støtte* s. 29

KS' «Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll med kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak»

Anbefaling nr 3, Fysisk skille mellom monopol og konkurransevirkosomhet, har følgende ordlyd:
«Selskaper som opererer i et marked i konkurranse med andre aktører i tillegg til monopolvirkosomhet, bør som hovedregel skille ut den markedsrettede delen av virksomheten for å unngå rolleblanding og kryssubsidiering.»

KS sine anbefalinger er gitt bl.a. på bakgrunn av at selskapene skal unngå at *«konkurranseutsatt virksomhet subsidieres, for eksempel ved at virksomheten benytter selskapets administrative støttefunksjoner og/eller utstyr fra den fullfinansierte delen av selskapet (kryssubsidiering)»* jf. kommentaren til anbefaling nr 3. Dette er parallelt med reglene om forbud mot offentlig støtte i EØS-avtalen. KS' sine anbefalinger er imidlertid ikke bare knyttet opp mot EØS-avtalen, men mot konkurranseutsatt virksomhet generelt. Revisjonen mener at KS sine anbefalinger kan anses som «anerkjente prinsipper for drift av kommunale selskaper».

Under kommentaren til anbefaling nr 3 så er følgende tatt inn:

«Noen kommunalt eide selskaper er tildelt oppgaver i egenregi eller har enerett på å utføre visse oppgaver, samtidig som de utfører andre tjenester i konkurranse med andre. Dersom selskapet i tillegg konkurrerer med private selskaper, kan det oppstå spørsmål om den delen av selskapet som konkurrerer i markedet mottar en eller annen form for offentlig støtte, og om denne støtten eventuelt er i strid med regelverket om offentlig støtte.,...,

Organiseringen av konkurranseutsatt virksomhet bør så langt mulig være ledelsesmessig, personellmessig og fysisk atskilt fra monopolvirkosomheten. Det må som et minimum føres separate regnskaper, med korrekt allokering av inntekter og utgifter i regnskapet, for å unngå kryssubsidiering mellom den skjermede og den konkurranseutsatte delen av virksomheten.

Det vil imidlertid være betydelig enklere å unngå kryssubsidiering dersom man skiller den konkurranseutsatte delen ut i et eget selskap. Dette utelukker ikke i seg selv ulovlig offentlig støtte, men vil kunne gjøre virksomheten mer transparent og dermed gjøre det lettere å påvise at det ikke skjer.»

KS anbefaling gjelder uavhengig av om virksomheten får støtte som kan tenkes å påvirke samhandelen mellom partene i EØS-avtalen. KS' anbefaling innebærer at selskaper som opererer med konkurransevirkosomhet i tillegg til monopolvirkosomhet, som hovedregel bør skille ut virksomheten for å unngå mistanke om muligheten for rolleblanding og kryssubsidiering.

NVEs regulering knyttet til konkurransenøytralitet og kryssubsidiering

Norges Vassdrags- og Energidirektorat (NVE) forvalter regelverket gitt i energiloven med tilhørende forskrifter. Deler av dette regelverket pålegger nettselskaper nøytralitet overfor nettkunder, og har bestemmelser som skal motvirke kryssubsidiering mellom nettvirkosomhet og konkurranseutsatt virksomhet. De deler av regelverket som er mest relevant med hensyn til nøytralitet og kryss-

ubsidiering er referert og omtalt nedenfor. Relevante endringer i dette regelverket er omtalt i avsnitt 6.2.4 og 6.2.5.

Lov- og forskriftspålagte krav til nøytralitet og informasjonsplikt²⁶

Nettselskapet kan ikke, uavhengig av organisasjonsform, gi egen kraftomsetningsvirksomhet eller særskilte kraftleverandører fordeler fremfor andre kraftleverandører. Kravene til nøytralitet i avregningsforskriften § 8-1 er imidlertid ikke til hinder for at nettselskapet og integrert kraftleverandør kan dele enkelte funksjoner innen måling, avregning, fakturering mv. Nøytralitetsplikten innebærer at nettselskapet må sørge for at en eventuell deling av funksjoner ikke fører til at enkelte kraftleverandører gis konkurransefordeler framfor andre. Nettselskapet må utarbeide skriftlige rutiner for å opprettholde kravet til nøytralitet.

Energimyndighetenes regelverk angående kryssubsidiering

For å motvirke kryssubsidiering mellom konkurranseutsatt virksomhet og nettvirksomhet, for å sikre at nettkundene ikke betaler mer en nødvendig for sine netjtjenester, så er det innført regler som skal hindre mulig kryssubsidiering. Sentralt i denne sammenheng er kontrollforskriftens § 2-8 som blant annet sier følgende: «*Nettselskapet skal ikke belaste nettvirksomheten med kostnader som er knyttet til konkurranseutsatt virksomhet. Flytting av inntekter som knytter seg til nettvirksomheten over på konkurranseutsatte virksomhetsområder er ikke tillatt.*» Representanter for VOKKS har i møte med revisjonen uttalt at NVE-regelverket i forhold til nettselskapet er strengere enn det som følger av EØS-reglene.

Regelverket på dette området ble endret fra 1.1.15 med formål «*å sikre at de tjenestene som blir anskaffet av nettselskapet fra andre konsernselskap, og hvor kostnadene belastes nettvirksomheten, blir kjøpt til lavest mulig kostnad til den kvaliteten som etterspørres*». Ved endringen i forskriften ble det innført et generelt krav om konkurranse på kjøp som foretas av nettselskap i konsern og hvor kostnadene skal føres under nettselskapets nettvirksomhet. Etter endringene sier forskriftens § 2-8 at innkjøp og tildeling av kontrakter fra nettselskapet skal skje på bakgrunn av objektive og ikke-diskriminerende vilkår. Interne transaksjoner mellom virksomhetsområder skal skje ved at de faktiske kostnadene fordeles forholdsmessig ut fra den reelle bruken av ressurser. Ved utnyttelse av felles anleggsmidler, skal kostnadene fordeles forholdsmessig ut fra den reelle bruken av anleggsmidlene.

Forskriften § 2-8 har også regler om skriftlige avtaler mellom selskaper innen energikonsernet: «*Interne transaksjoner mellom nettvirksomheten og øvrige virksomhetsområder skal kunne dokumenteres med skriftlige avtaler. ,..., Transaksjoner mellom nettselskapet og andre selskaper i samme konsern skal skje til markedsvilkår. Avtaler mellom selskaper i samme konsern skal foreligge*

²⁶ Teksten i dette avsnittet er hovedsakelig basert på NVEs veileder (2011). Kravene til nøytralitet og informasjon fremgår av forskrift om måling, avregning og samordnet opptreden ved kraftomsetning og fakturering av netjtjenester (avregningsforskriften) § 8-1 og § 8-1 a, jf. forskrift om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energilovforskriften) § 4-4 bokstav e og f. Krav til selskapsmessig og funksjonelt skille fremgår av lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven).

skriftlig.» Vi kommer tilbake til avtaler som er inngått mellom selskaper i VOKKS-konsernet i kapittel 6.2.3.

Med virkning fra 1.7.16 blir det innført nye, strengere regler for nettvirksomheten²⁷. De nye reglene innebærer at alle oppdrag fra selskaper i samme konsern må tildeles i konkurranse. Unntatt er oppdrag knyttet til lønn, personal, bygningsadministrasjon og oppdrag under 100 000,-.

Følgende revisjonskriterier er utledet for problemstilling III:

- De konkurranseutsatte deler av VOKKS-konsernet bør så langt som mulig skilles ut i et eget selskap, jf anbefalingen fra KS. Der det ikke er foretatt en slikt skille, bør den konkurranseutsatte virksomheten så langt mulig være ledelsesmessig, personellmessig og fysisk atskilt fra monopolvirksomheten.
- Kommunen bør som eier i utgangspunktet stille forretningsmessige krav til avkastning og utbytte på sine aksjer i VOKKS AS, jf EØS-regelverket for offentlig støtte. Lave krav til avkastning og utbytte kan medføre fordeler for de deler av VOKKS-konsernet som opererer i et konkurransemarked.

Vi gjør oppmerksom på at det nevnte regelverket knyttet til energiloven også inngår som en del av kriteriegrunnlaget for problemstilling III. Vi vil imidlertid legge til grunn at det er NVE som er tilsynsmyndighet etter energiloven og som følger opp at nettselskapenes virksomhet er i samsvar med lovens bestemmelser. Vi vil referere til tilsyn som NVE har utført de senere årene (jf avsnitt 6.2.2). I våre vurderinger (kapittel 6.3) vil også vise til tiltak og framtidige endringer i VOKKS som eventuelt kan følge av energimyndighetenes regelverk.

6.2 FAKTA

Vi presenterer innledningsvis de ulike deler av VOKKS-konsernet sett opp mot spørsmålet om monopol/konkurranseutsatt virksomhet. Deretter gis en kort omtale av NVE tilsynsrapporter knyttet til reguleringen av VOKKS Nett AS. Vi beskriver hvordan de ulike deler av VOKKS-konsernet er adskilt og hvordan leveranser av tjenester skjer. Pågående endringer i reguleringen av nettselskapene, og eventuelle konsekvenser av disse endringene blir også omtalt. Til slutt kommer vi kort inn på konkurranseforholdene i elektroinstallasjonsmarkedet.

6.2.1 KONKURRANSEUTSATTE DELER OG MONOPOLVIRKSOMHET I VOKKS-KONSERNET

Relevant for problemstillingen er å presisere hvilke deler av VOKKS-konsernet som har monopol for sine områder og hvilke som er utsatte for konkurranse i sine markeder.

VOKKS AS er morselskap i konsernet, og ivaretar ledelses, stabs og støttefunksjoner for datterselskapene. VOKKS AS er som selskap ikke i konkurransesituasjon med andre aktører.

²⁷ De nye reglene innføres ved at det gjøres endringer og tillegg i § 2-8 i kontrollforskriften. Se avsnitt 6.2.4.

VOKKS Nett AS har som nettselskap monopol på levere strøm til sine nettkunder. Selskapet driver egen entreprenørvirksomhet med bygging av infrastruktur for egen virksomhet, men er også aktør i det eksterne markedet mot andre energiselskap, herunder andre selskaper i konsernet.

Selskapet opplyser at pr i dag er ca 15 av årsverkene i VOKKS Nett knyttet til oppdrag for eksterne kunder, som stort sett er nettselskaper rundt om i landet. VOKKS oppfatter det som en styrke å ha en slik «overkapasitet» både i form av god beredskap og lokal verdiskapning.

VOKKS Installasjon AS er opererer i markedet for elektroinstallasjonstjenester. Dette er et konkurransemarked. Selskapet har også leveranser til andre selskaper innen VOKKS-konsernet. Vi kommer tilbake til hvordan avtaler om slike leveranser inngås.

VOKKS Kraft AS selger strøm til strømkunder i VOKKS Nett. I henhold til regelverket til NVE skal dette skje i konkurranse med andre strømleverandører, og nettselskapet har ikke lov til å gi eget strømselskap fordeler framfor andre (se nærmere omtale nedenfor).

For ordens skyld opplyser vi om at Nordre Land kommune gjør strøminnkjøp gjennom felles innkjøpskontor i Gjøvikregionen. Kommunens konsesjonskraft selges gjennom Bergen Energi. Innkjøp av elektriker- og installasjonstjenester gjøres av relevante fagenheter i kommunen i henhold til regelverket for off. anskaffelser, uten hensyn til kommunens eierskap i selskapet²⁸.

6.2.2 NVE-RAPPORTERTE AVVIK I TILSYNSRAPPORTER

NVE utførte tilsyn med VOKKS Nett i september 2013. Det ble i tilsynsrapporten pekt på avvik knyttet til ulike bestemmelser i beredskapsforskriften og § 3-1 i energiloven, som omhandler konsesjon på anlegg.

NVE utførte et nytt tilsyn med VOKKS Nett i oktober 2013. NVE påpekte avvik knyttet til kontrollforskriftens §§ 4, 13, 16 og 17, samt § 3-3 i energiloven. Avvikene knyttet seg blant annet til beregning av anleggsbidrag²⁹ for nettselskapets kunder.

De to NVE-tilsynene i 2013 er ikke relevante opp mot spørsmålet om eventuell kryssubsidiering. Disse to tilsynene er de eneste utført etter 2010 (som er den perioden selskapskontrollen omhandler).

NVE avla VOKKS Nett AS et nytt tilsynsbesøk 31.3 i år. VOKKS Nett AS har foreløpig blitt orientert om at NVE fant til sammen 6 foreløpige avvik. Fire oppgis å være enkle å korrigere, mens to skyldes feil rapportering til NVE. «*Det er uklart per dags dato hvilke konsekvenser dette får. Vi er i dialog med NVE om det.*» (jf e-post fra nettdirektør Tom Ivar Knutsen 13.4.16) Så vidt vi forstår ser ikke VOKKS

²⁸ Opplysninger hentet fra rapport 11/2014.

²⁹ Jf kontrollforskriftens § 17-5, første ledd: «*Nettselskapene kan fastsette et anleggsbidrag for å dekke anleggskostnadene ved nye nettilknytninger eller ved forsterkning av nettet til eksisterende kunder.*»

for seg at rapporten vil få som konklusjon at for store kostnader er lagt til nettdelen av konsernet, heller tvert om. Det forventes at NVE sin rapport fra dette tilsynet først vil foreligge i juni. Inntil da vil konklusjonene fra tilsynet være usikre og foreløpige.

6.2.3 SKILLE MELLOM ULIKE DELER AV VOKKS-KONSERNET

Skille mellom VOKKS Installasjon AS og øvrige deler av konsernet

Forholdet mellom VOKKS Installasjon og de øvrige deler av konsernet reguleres ikke av NVE-regelverket.

VOKKS Installasjon kjøper tjenester knyttet til regnskap, lønn, personal, administrasjon av morselskapet VOKKS AS. Det er inngått en avtale mellom VOKKS Installasjon og VOKKS AS som regulerer dette samarbeidet. VOKKS Installasjon AS leier lokaler av VOKKS AS. Dette er også regulert i en egen avtale.

VOKKS Installasjon er prosjektansvarlig for bygging av bredbåndsanlegg for VOKKS AS og kjøper i denne forbindelse entreprenørtjenester fra eksterntvirksomheten i VOKKS Nett AS (ikke monopoldel). Vokks Installasjon er også ansvarlig for å levere varmepumper til VOKKS AS som leies ut til kunder av VOKKS. VOKKS Installasjon utfører mindre oppdrag for VOKKS Kraft og VOKKS Nett. VOKKS Nett har også leid inn én medarbeider fra VOKKS Installasjon.

Fra 1.7.16 kan ikke monopoldelen i VOKKS Nett lenger kjøpe tjenester av VOKKS Installasjon uten anbud, jf avsnitt 6.2.4 nedenfor. VOKKS Nett opplyser at selskapet etter denne datoen regner med å ha på plass en rammeavtale for svakstrøms-installasjonstjenester, der VOKKS Installasjon forventes å bli en av tilbyderne.

Skille mellom VOKKS Kraft og øvrige deler av konsernet

VOKKS Kraft har 2 ansatte. For å forenkle rapporteringsbyråkrati blir disse lønnet av VOKKS AS. Kostnader dekkes inn gjennom beregning av konsernkostnader.

Drift og vedlikehold som de ansatte utfører styres av VOKKS Nett som besitter kompetanse og har oversikt over produksjonsanleggene. VOKKS Nett har også aktivt arbeidsordresystem. VOKKS Kraft betaler for denne tjenesten gjennom påslag på timekost. (eksterntvirksomheten i Nett)

VOKKS Nett har ingenting med kraftsalg til sluttbrukere i VOKKS Kraft. Dette ville vært brudd på nettvirksomhetens krav til nøytralitet. VOKKS Nett utfører fakturatjenester for VOKKS Kraft mot betaling i henhold til avtale..

Skille mellom VOKKS Nett AS og øvrige deler av konsernet

I likhet med VOKKS Kraft og VOKKS Installasjon kjøper VOKKS Nett tjenester knyttet til regnskap, lønn, personal, administrasjon av morselskapet VOKKS AS. Det er inngått en avtale mellom VOKKS Nett AS og VOKKS AS som regulerer dette samarbeidet. VOKKS Nett AS leier lokaler av - og leier ut lokaler til - VOKKS AS. Dette er regulert i to avtaler.

VOKKS AS har også inngått en avtale om kjøp av tjenester fra VOKKS Nett. Denne knytter seg til legging av fibernett/-rør i forbindelse med framføring og ombygging av strømforsyningsnett.

Skille mellom monopoldel og konkurranseutsatte deler av VOKKS Nett

Leveranser av entreprenørtjenester til eksterne kunder er skilt ut som eget virksomhetsområde i regnskap for VOKKS Nett AS og rapporteres under øvrig virksomhet i økonomisk rapportering til NVE. Det er krav om revisorgodkjenning av rapporten. Nesten 50 prosent av omsetningen i entreprenørvirksomheten er salg til andre selskaper i kraftbransjen. Denne omsetningen er fordelt på rammeavtaler, anbud på enkeltprosjekter vunnet i konkurranse med andre, samt øvrige forespørsler. Til sammen utgjorde denne eksternomsetningen 29,3 mill kr i 2014.

Ifølge representantene for VOKKS følger NVE nøye opp hvordan VOKKS Nett fører regnskap for salg av entreprenørtjenester for å sikre at koblingen til monopoldelen ikke gir konkurransefortrinn i markedet.

Skille mellom VOKKS-konsernet og Synnfjell Øst

Med virkning fra sommeren våren 2014 har en av ingeniørene i VOKKS Nett innlagt som 50 prosent av sin stilling å være daglig leder for Synnfjell Øst AS (SØAS), og den andre halvdel er knyttet til prosjektering for VOKKS Nett AS.

Dette innebærer at VOKKS utfører utbygging og drift av vann- og avløpsanlegg for Synnfjell Øst AS i Synnadalen. Dette inkluderer prosjektering av vann- og avløpsanlegg og dokumentasjon av anlegg i selskapets nettinformasjonsystem. Som grunnlag for dette samarbeidet ligger det en separat avtale mellom VOKKS Nett og SØAS. SØAS skal godtgjøre VOKKS Nett kr 500 000,- pr år med årlig regulering av beløpet, i tillegg til evt kjøp av ingeniørtjenester fra VOKKS Nett etter behov (faktureres separat).

Det ble besluttet i styret i VOKKS AS at konsernet skulle tilby seg å ta over driften for SØAS slik det er beskrevet over. Tidligere var det styret i SØAS som selv håndterte disse oppgavene. Da tidligere styreleder avgikk ved døden ble det besluttet styret i selskapet å be VOKKS håndtere dette.

Om fastsettelse av priser i konserninterne avtaler

Prinsippet for prissettingen i disse avtalene er i følge adm dir i VOKKS basert på kostnadsdeling, som igjen bygger på hvor mye de enkelte selskaper beslaglegger av samlet kapasitet knyttet til regnskap,

konsernledelse, lønn/personal, etc. Det har også vært viktig å finne fram til kostnader som kan forsvares utad, f.eks overfor NVE.

Konsernet har ikke benyttet benchmarking eller markedspriser ved utarbeidelse av avtalene. De endres hvert år i forbindelse med budsjettprosessen. Stort sett er det kun mindre endringer i prissettingen, unntatt når det skjer endringer som har klare kostnadmessige konsekvenser (som f.eks tilfellet var ved innføring av nytt økonomissystem).

6.2.4 KONSEKVENSER AV ENDRINGER I KONTROLLFORSKRIFTEN FRA 1.7.16

Anskaffelser internt i konsernet er basert på avtaler (referert i avsnittet foran), og ikke konkurranse. Unntakene knyttet til «administrative tjenester og eiendomstjenester» i regelverket etter 1.7.16 innebærer ifølge VOKKS at de fleste av de konserninterne avtalene kan benyttes videre. For tjenester knyttet til krafthandel (kraftkjøp fra VOKKS Kraft for å dekke nettselskapets tap i nettet og leveringsplikt til slutt kunder som ikke har avtale med kraftleverandør), samt VOKKS Netts innkjøp av installasjonstjenester innenfor monopolvirksomheten fra VOKKS Installasjon, vil antagelig krav om konkurranseutsetting bli gjeldende.

VOKKS har opplyst i møte at det kan være aktuelt for VOKKS Nett å inngå en rammeavtale med VOKKS Installasjon som medfører at man kan kjøpe inn for mer enn kr 100 000 uten å legge innkjøpet ut for konkurranse hver gang. Foreløpig er ikke behovet for en slik avtale klarlagt, og man vil vurdere nytten opp mot kostnadene ved å administrere en slik avtale.

6.2.5 NYE KRAV TIL SELSKAPSMESSIG OG FUNKSJONELT SKILLE I ENERGILOVEN

Stortinget vedtok i mars 2016 at det skal stilles krav til selskapsmessig og funksjonelt skille mellom nettvirksomhet og annen virksomhet for alle energiforetak med inntektsramme fastsatt av NVE. I dag stiller energiloven krav om selskapsmessig og funksjonelt skille mellom nettvirksomhet og produksjons- eller omsetningsvirksomhet for selskap som har over 100 000 nettkunder. Kravet til selskapsmessig og funksjonelt skille foreslås altså utvidet til å gjelde overfor all annen virksomhet enn nettvirksomhet. Departementet kan gi dispensasjon.

Kravet om selskapsmessig skille i § 4-6 innebærer at nettvirksomhet skal organiseres som en selvstendig juridisk enhet, adskilt fra annen virksomhet³⁰. Det er også tatt inn mulighet for å begrense nettselskapers salg til andre selskaper: I annet ledd i ny § 4-6 er det tatt inn følgende: *«Departementet kan gi forskrift om nettforetaks adgang til å selge eller leie ut egen kapasitet, herunder driftskontrollfunksjoner, overskuddskapasitet og i beredskapssituasjoner.»*

³⁰ «Nettforetak skal ikke ha direkte eller indirekte kontroll over foretak som driver annen virksomhet. Foretak som driver produksjon eller omsetning av elektrisk energi eller konsesjonspliktig fjernvarmevirksomhet, skal ikke ha direkte eller indirekte kontroll over nettforetak.»

Kravet til funksjonelt skille i § 4-7 sier at ansatte i ledelsen i nettselskaper ikke kan «*delta i ledelsen i foretak som driver annen virksomhet innenfor det integrerte foretaket.*» Videre heter det at «*Morselskap eller kontrollerende eier i det integrerte foretaket skal ikke gi instruksjoner til nettforetak om den daglige driften eller om avgjørelser vedrørende utbygging eller oppgradering av nettet. Dette er ikke til hinder for overordnet styring med nettforetakets økonomiske rammer.*»

Endringene er begrunnet i redusert risiko for krysssubsidierting, og styrking av nettselskapenes nøytralitet overfor konkurranseutsatt virksomhet. «*Nettvirksomhet er et naturlig monopol, og kundene kan ikke selv velge nettselskap. Det er derfor et særskilt behov for å beskytte kundene, slik at de ikke betaler mer enn nødvendig for netttjenester.*» (jf prop 35L, s 5)

VOKKS har overfor revisjonen uttalt at det kan forventes at det innen iverksettelsen av de nye reglene 1.1.21 kommer forskrifter som legger ytterligere føringer når det gjelder kravene til selskapsmessig og funksjonelt skille.

Når det gjelder de nye kravene til selskapsmessig skille, så har VOKKS ifølge eget utsagn stort sett ivaretatt disse i og med konsernorganiseringen der VOKKS Nett er et eget AS. De nye kravene til funksjonelt skille er til nå ikke hensyntatt. Etter 1.1.21 kan konsernsjef ikke lenger sitte som styreleder i VOKKS Nett, og direktør i VOKKS Nett kan ikke lenger sitte i styret i VOKKS Kraft.

Det forventes ifølge VOKKS at det innen iverksettelsen av de nye reglene 1.1.21 kan komme forskrifter som legger ytterligere føringer når det gjelder kravene til selskapsmessig og funksjonelt skille.

I tillegg til å endre på styrekoblingene nevnt ovenfor, opplyser VOKKS at det kan bli aktuelt å flytte noen virksomheter mellom selskapene, særlig aktuelt mellom Nett og morselskap. Hva dette vil dreie seg om, og i hvilket omfang, må avklares etter at eventuelle forskrifter kommer på plass.

Fra VOKKS' ståsted er det ønskelig at slike endringer får så lite omfang som mulig, da endringer vil virke kostnadsdrivende. VOKKS mener likevel å være langt bedre stilt enn små, integrerte energiselskaper som ikke er organisert som konserner. Disse kan bli påført store kostnader, som i sin tur kan innebære strukturendringer og sentralisering i energibransjen.

VOKKS opplyser at man er usikker på eventuelle konsekvenser av den refererte endringen i § 4-6 som sier at «*Departementet kan gi forskrift om nettforetakets adgang til å selge eller leie ut egen kapasitet,..*» Hva slags begrensninger som kan forventes vil først bli klart når en eventuell forskrift kommer. Det blir opplyst at det kan bli aktuelt for VOKKS enten å opprette eller å gå inn i et selskap som yter nett-entreprenørtjenester, dersom endringene skulle bli slik det antydes i lovteksten. For VOKKS vil det i så fall være viktig at dette selskapet har lokal forankring og gir opphav til lokale arbeidsplasser.

6.2.6 KONKURRANSEFORHOLD I INSTALLASJONS- OG ENTREPRENØRMARKEDET

Nelfo er en landsforening i NHO og organiserer elektroinstallasjonsbedrifter. Nelfo sin fremste målsetting er ifølge hjemmesiden å skape best mulig rammebetingelser for medlemsbedriftene. VOKKS Installasjon AS er medlem av Nelfo.

Vi har forelagt problemstilling III for representanter for Nelfo, og spurt om man opplever at installasjonsbedrifter som er eid av nettselskaper, eller inngår i konserner som også omfatter nettselskaper, direkte eller indirekte kan trekke fordeler av dette i form av mulig kryssubsidiering fra nettvirksomheten.

Tore Strandskog, som er direktør for næringspolitikk i Nelfo, trekker fram at spørsmålet om mulig kryssubsidiering av elektroinstallasjonsbedrifter som inngår i energikonserner er en problemstilling som Nelfo har vært opptatt av i lengre tid. Han fremhever at NVE har begrensede muligheter til å kontrollere at kryssubsidiering mellom monopoldel og konkurranseutsatt virksomhet ikke skjer. Han viser Nelfo sin uttalelse til forslagene til endringer i energiloven³¹, hvor blant annet følgende fremføres: «Vi har lenge vært bekymret over konkurransevilkårene i installasjons- og entreprenørmarkedet tilknyttet nettvirksomheten. I tillegg er store deler av de tjenester nettselskapene etterspør lukket for konkurranse ved at nett- og energiselskapene produserer disse med egne ressurser.»

Nelfo støttet i den nevnte uttalelsen departementets forslag om selskapsmessig og funksjonelt skille mellom nettvirksomhet og annen virksomhet i energiloven (jf omtalen i avsnitt 6.2.5 foran): «Et tydeligere skille reduserer risikoen for kryssubsidiering mellom nettmonopolene og konkurranseutsatt virksomhet.

Vi vil hevde at for å fjerne alle incentivene til konkurransehemmende adferd må det langsiktige målet for nettreguleringen være fullt Eiermessig skille mellom naturlige monopoler og annen virksomhet, slik også Konkurransetilsynet uttalte når ekspertutvalgets rapport var på høring.»

Strandskog kjente ikke til situasjonen rundt VOKKS-konsernet og VOKKS Installasjon, og ville derfor ikke uttale seg om problemstillingen rundt kryssubsidiering er relevante for dette. Vi forela den derfor for regionsjef Stein Åge Granlund, NELFO Hedmark og Oppland. Han opplyser han ikke er kjent med at det foreligger påstander eller «mistanker» om at VOKKS Installasjon nyter godt av å være knyttet til et konsern som også omfatter nettvirksomhet. På 80- og 90-tallet var det en del snakk om at aktører som var knyttet til e-verk kunne ha slike fordeler, men dette er mindre aktuelt nå. Så langt han kjenner til drives VOKKS Installasjon på en profesjonell måte, som er godt adskilt fra den øvrige virksomheten i VOKKS-konsernet.

³¹ Jf Norsk Teknologi (2015). Norsk Teknologi skiftet navn til Nelfo 1.1.2016.

6.3 VURDERING

VOKKS er et vertikalt integrert energikonsern, og med det så har konsernet i utgangspunktet muligheter til å utnytte eventuelle stordriftsfordeler ved at man kan utnytte ledige ressurser i deler av virksomheten.

Det er NVE som er tilsynsmyndighet etter energiloven og som følger opp at nettselskapenes virksomhet er i samsvar med lovens bestemmelser. Vi vil derfor ikke vurdere VOKKS-konsernets virksomhet sett opp mot dette regelverket. Vi har foran referert til to NVE-tilsyn utført i 2013, samt nylig gjennomført tilsyn i mars 2016.

Nedenfor vil vi vurdere problemstilling III opp mot de to revisjonskriteriene utledet i kapittel 6.1.

Skille mellom monopoldel og konkurranseutsatte deler av konsernet

Avgrensning mellom monopol og konkurranseutsatt virksomhet bør skje ved at konkurranseutsatte deler av VOKKS-konsernet skilles ut i egne selskaper. VOKKS Installasjon AS og VOKKS Kraft AS utgjør konkurranseutsatte deler av VOKKS-konsernet. Disse er skilt ut som egne selskaper slik revisjonskriteriet angir.

VOKKS Nett AS er et nettselskap (med monopol innenfor sitt konsesjonsområde), som også leverer entreprenørtjenester i konkurranse med andre aktører. Her er det ikke foretatt noe selskapsmessig skille mellom virksomhet som drives som monopol tjeneste og tjenester som leveres i konkurranse med andre.

I virksomheter der det ikke er foretatt selskapsmessig skille bør de konkurranseutsatte delene så langt mulig skilles ledelsesmessig, personellmessig og fysisk fra monopolvirksomheten. I VOKKS Nett AS er de konkurranseutsatte delene av selskapet verken ledelsesmessig, personellmessig eller fysisk atskilt fra monopolvirksomheten. Den konkurranseutsatte delen er en integrert del av virksomheten av selskapet, underlagt samme ledelse som monopoldelen av selskapet.

Nylig vedtatte endringer i energiloven (§ 4-6) kan medføre begrensninger i muligheten til å selge ut kapasitet av selskapet. Dette kan som nevnt i avsnitt 6.2.5 medføre endringer i organiseringen av selskapet. Vi vil anta at slike endringer kan få som konsekvens at det blir innført en form for skille mellom konkurranseutsatt del og monopoldel av selskapet. Hvordan dette eventuelt vil skje har vi ikke grunnlag for å vurdere, og vi registrerer at dette fortsatt er i støpeskjeen.

Som vi har beskrevet foregår det kjøp/salg av tjenester mellom de ulike selskapene i konsernet, og det er inngått avtaler for å regulere disse forholdene. Dette bidrar til å formalisere samarbeidet internt i konsernet, slik at kostnader blir fordelt. Vi registrerer at hovedprinsippet bak kostnadsfordelingen ligger i hvor stor andel av kapasiteten de enkelte selskapene legger beslag på. Vi har ikke foretatt noen vurdering av den prissetting/kostnadsdeling som ligger i disse avtalene. Som tidligere nevnt regner VOKKS med at de fleste av de nevnte avtalene kan videreføres etter endringer i

kontrollforskriften som trer i kraft fra 1.7.16, men et par avtaler vil bli omfattet av krav om konkurranseutsetting.

Kommunen bør som eier stille forretningsmessige krav til avkastning og utbytte på sine aksjer i VOKKS AS.

Kommunen som eier har verken alene eller sammen med den andre eieren, Etnedal, utformet eksplisitte krav til avkastning eller utbytte³². Som nevnt har selskapet de senere år betalt ca 7 mill kr årlig i utbytte, og det er ifølge styreleder lagt et «minimumsnivå» for utbyttet på 6,75 mill kr.

Når det gjelder utbytte de siste fem-seks årene så viser tallene at utbyttet samlet sett har overgått årsresultatet (jf kapittel 1.3), noe som har hatt som konsekvens at egenkapitalen i VOKKS AS har vist en svakt fallende tendens. Vi har ikke noen formening om en slik utbyttepolitikk kan sies å være «forretningsmessig», men vi legger til grunn at utbytter på dette nivå ikke er vesentlig lavere enn hva som kan sies å være et «forretningsmessig» nivå, jf revisjonskriteriet. Etter vår vurdering er det derfor ikke grunnlag for å slutte at eiernes utbyttepolitikk har bidratt til å gi VOKKS-konsernet økonomiske fordeler på områder der dets virksomhet er i konkurranse med andre aktører, jf omtalen av EØS-Regelverket for offentlig støtte i kapittel 6.1.

Når det gjelder spørsmålet om avkastning så er vurderingsgrunnlaget mer usikkert. Ut fra tilgjengelig informasjon, samt kostnads- og tidsmessige rammer for denne selskapskontrollen, kan vi vanskelig gi noen vurdering av kommunen(e) som eier(e) kan sies å ha stilt krav til avkastningen som kan sies å være «forretningsmessige». Vi registrer imidlertid at eierne ikke har stilt uttrykte krav til avkastning på kapitalen i selskapet. En analyse av den faktiske avkastningen opp mot revisjonskriteriet ville ha krevd en analyse av avkastning/lønnsomhet i VOKKS sett opp mot hva som kan sies å være «forretningsmessig». Sistnevnte begrep ville i så fall måtte blitt operasjonalisert med hensyn til f.eks hvilke bransjer man skulle studere, og hvilke typer eierskap.

³² I henhold til vanlig økonomisk terminologi er avkastning og utbytte to ulike forhold: utbytte viser til utbetaling til aksjonærene, mens avkastning betegner lønnsomheten for den kapital som er investert i selskapet.

7 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Konklusjoner

Problemstilling I: Hvordan er sammensetningen av styret i VOKKS AS i lys av vedtekter, kommunens vedtatte eierskapspolitikk og KS' anbefalinger?

- Sammensetningen av styret er i henhold til vedtektene i VOKKS AS.
- Ingen av styremedlemmene i VOKKS AS sitter i styret i datterselskapene. KS' anbefaling er dermed oppfylt på dette punktet.
- I styret i VOKKS benyttes ordningen med personlige varamedlemmer. Dette er ikke i tråd med anbefaling fra KS. En slik ordning kan føre til at styremedlemmene opptrer svært sporadisk i styret, noe som er uheldig sett i opp mot behovet for kontinuitet og kompetanse i styret.
- Pr april 2016 består styret av 3 kvinner og 5 menn. Kravet om kjønnsrepresentasjon i kommuneloven er dermed oppfylt.
- Det er ikke opprettet valgkomité som står for oppnevning av alle styremedlemmene i selskapet, slik kommunens eierskapspolitikk og anbefalingen fra KS sier.
- I VOKKS AS praktiseres en ordning der kommunene i praksis utnevner kandidater til styret. Etter vår oppfatning er det risiko for at en ordning der styremedlemmer delvis pekes ut av ulike kommuner uavhengig av hverandre, samlet sett kan gi en styresammensetning som ut fra en totalvurdering ikke er optimal ut fra ønsker om best mulig kompetanse i styret.
- KS anbefaler at ordfører og rådmann ikke bør sitte i styret i selskaper. Eiernes rådmenn sitter ikke i styret, mens ordførerne normalt utgjør henholdsvis leder og nestleder i styret i VOKKS AS. Begrunnelsen for at ordfører ikke bør sitte i selskapsstyret er at den direkte rapporteringslinjen mellom styret og øverste politiske nivå kan føre til habilitetsproblemer. Det kan også skapes et inntrykk av rolleblanding som kan være til skade for tillits- og omdømmemessig.

Problemstilling II: Hvordan blir saker angående VOKKS-konsernet håndtert i politiske organer, jf bestemmelsene om habilitet i forvaltningsloven?

- I behandling av kommunens eierskapsmeldinger er det funnet én sak der kommunestyremedlemmer, som også var styremedlemmer i VOKKS AS, burde ha meldt seg inhabile iht forvaltningsloven. Dette gjelder sak 117/15 som gjelder behandling av eierskapsmelding 2014 og oppfølging av eierskapskontroll.
- I saker knyttet til oppnevning av nytt styremedlem i VOKKS AS har verken kommunestyremedlemmet som ble oppnevnt eller de andre VOKKS-styremedlemmene i kommunestyret meldt seg inhabile. Styret utgjør et selskapsorgan, dermed vil selskapet være part i kommunestyresaker som foretar utnevning av styremedlemmer. Etter vår vurdering var alle medlemmer av kommunestyret som også var medlemmer av styret i VOKKS, eller aktuelle som medlemmer av dette styret, inhabile ved de nevnte sakene i kommunestyret.
- I de to protokollførte sakene om ansvarlig lån til VOKKS fratrådte kommunestyremedlemmer, som samtidig også var medlemmer/varamedlemmer av styret i VOKKS, som inhabile under behandlingen av saken. Slik det framgår av kommunestyreprotokollene anser vi dette som korrekt behandling av habilitetsspørsmålet i disse sakene.
- I sak angående salg av aksjer i Synnfjell Øst AS fratrådte også styremedlemmer behandlingen av saken i tråd med habilitetsbestemmelsene i forvaltningsloven. Ordfører sto imidlertid oppført som saksbehandler i denne saken. Dette er ikke i tråd med bestemmelsen om at medlemmer av styret ikke kan «kan tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse» i en forvaltningssak.

Problemstilling III: Er det foretatt en tilstrekkelig avgrensing mellom de deler av VOKKS-konsernet som har monopol for sine områder mot de konkurranseutsatte deler av konsernet?

- Avgrensning bør skje ved at konkurranseutsatte deler av VOKKS-konsernet skilles ut i egne selskaper. Slik virksomhet er i stor grad skilt ut i egne selskaper, gjennom VOKKS Installasjon AS og VOKKS Kraft AS. VOKKS Nett AS er i tillegg til monopolist i form av å være netteier, også tilbyder av tjenester i konkurranse med andre knyttet til entreprenørtjenester. Her er det ikke foretatt noe selskapsmessig skille.
- I virksomheter der det ikke er foretatt selskapsmessig skille bør de konkurranseutsatte delene så langt mulig skilles ledelsesmessig, personellmessig og fysisk fra monopolvirksomheten. Pr i dag er ikke de konkurranseutsatte delene av VOKKS Nett AS verken ledelsesmessig, personellmessig eller fysisk adskilt fra monopolvirksomheten. Nylig vedtatte endringer i energiloven kan medføre endringer i organiseringen av selskapet som på sikt innebærer skille på noen av disse områdene.

- For at konsernet ikke skal kunne trekke konkurransemessige fordeler av offentlig eierskap, så bør de offentlige eierne stille forretningsmessige krav til utbytte og avkastning. Eierne i VOKKS AS har ikke stilt krav til avkastning, når det gjelder utbytte så er det etablert en praksis knyttet til utbyttensnivå. Utbyttensnivået vurderes å ha vært så vidt høyt (etter 2010) at det ikke kan sies å ha gitt selskapene i VOKKS-konsernet noen form for konkurransefordeler. Etter revisjonens oppfatning gir ikke prosjektet rom for å vurdere om avkastningen på kapitalen i konsernet kan sies å være «forretningsmessig».

Anbefalinger

- Det bør vurderes å opprette valgkomité i VOKKS AS som har til oppgave å innstille alle styremedlemmene. Dette kan bidra til å sikre god styresammensetning ut fra hensyn til kompetanse i styret. Valgkomiteen bør vedtekstfestes og det bør utarbeides skriftlige retningslinjer for komiteen. I henhold til anbefalingen fra KS bør generalforsamlingen velge leder av valgkomiteen, og den bør sammensettes slik at den reflekterer eierandelene i selskapet.
- VOKKS bør vurdere å gå bort fra ordningen med personlige varamedlemmer. En slik ordning kan føre til at styremedlemmene opptre svært sporadisk i styret, noe som er uheldig sett i opp mot behovet for kontinuitet og kompetanse i styret.
- Med basis i anbefalingen fra KS bør det vurderes om det er riktig at ordfører sitter i styret i VOKKS AS. Ordfører kan ha relevant kompetanse å bringe inn i styrearbeidet, men hensynet til habilitet og klare roller tilsier at det bør vurderes om rollen som ordfører er forenlig med et slikt styreverv.
- I VOKKS Nett AS bør det vurderes å foreta et skille mellom konkurranseutsatte deler av virksomheten og monopoldelen. Et slikt skille bør også ses i lys av eventuelle krav som kan komme som følge av endringer i energiloven (§ 4-6).

REFERANSER

Dokumenter fra VOKKS

Årsregnskaper og årsrapporter VOKKS 2011-2014.

Årsregnskap 2015.

Hjemmeside, vokks.no.

Vedtakter for VOKKS AS. Endret i generalforsamling 29.6.2010.

Avtale mellom VOKKS Installasjon AS og VOKKS AS om kjøp av tjenester år 2015.

Avtale mellom VOKKS Nett AS og VOKKS AS om kjøp av tjenester år 2015.

Avtale mellom VOKKS Kraft AS og VOKKS AS om kjøp av tjenester år 2015.

Avtale mellom VOKKS AS og VOKKS Nett AS om bruk av OPGW og legging av fiberrør sammen med framføring og ombygging av strømforsyningsnett år 2015

Avtale mellom VOKKS Kraft AS og VOKKS Nett AS om kjøp og salg av tjenester år 2015

Avtale om utleie av lokaler mellom VOKKS AS og VOKKS Installasjon AS

Avtale om utleie av lokaler mellom VOKKS AS og VOKKS Nett AS

Avtale mellom Synnfjell Øst AS (SØAS) og VOKKS Nett AS om daglig ledelse i SØAS.

Generalforsamlinger 2010-2015 (innkallinger/sakspapirer/protokoller).

Tilsynsrapporter fra NVE.

Svar til NVE angående lukking av avvik.

Dokumenter fra Nordre Land kommune

Aksjonæravtale mellom Nordre Land kommune og Etnedal kommune (udatert).

Eierskapsmelding (for hvert av årene 2011-2014).

VOKKS AS – Eierskap. Saksinnstilling og vedtak, kommunestyresak 37/10, 15.6.10.

Kjøp av aksjer i Synnfjell Øst AS. Saksinnstilling og vedtak, kommunestyresak 103/14, 10.12.14.

Øvrige dokumenter

ALT advokatfirma AS (2013): *Kommunal virksomhet i lys av EØS-avtalens statsstøtteregler – Aktiviteter som er omfattet av statsstøttereglene, sentrale problemstillinger og forebyggende tiltak.* Rapport utarbeidet for Kommunal- og regionaldepartementet, desember 2013.

Bjørnsen, H.M, Klausen, J.E og Winsvold, M (2015): *Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap.* NIBR-rapport 2015:1.

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (2010): *Veileder - EØS-avtalens regler om offentlig støtte.*

Forskrift om måling, avregning, fakturering av netjtjenester og elektrisk energi, nettselskapets nøytralitet mv. (avregningsforskriften). FOR-1999-03-11-301.

Forskrift om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomheten og tariffer (kontrollforskriften). FOR-1999-03-11-302.

Forskrift om forebyggende sikkerhet og beredskap i energiforsyningen (beredskapsforskriften). FOR-2012-12-07-1157.

Granlund, S.Å (2016): *Personlig meddelelse*. 29.3.2016.

Innst. 207 L (2015–2016) Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen Prop. 35 L (2015–2016): *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i energiloven (skille mellom nettvirksomhet og annen virksomhet mv.)*

Innlandet Revisjon IKS (2014): *Selskapskontroll - Etterlevelse av felles eierskapspolitikk i Gjøvik-regionen. Versjon Nordre Land*. Rapport 11-2014.

KS (2015): *Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll med kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak*. Versjon høst 2015.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015): *Kontrollutvalgsboken – Om kontrollutvalgets rolle og oppgaver*. 2. utgave.

Kommunal- og regionaldepartementet (2011): *Veileder - Habilitet i kommuner og fylkeskommuner Om inhabilitetsreglene i forvaltningsloven og kommuneloven*.

Lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven) LOV-1990-06-29 nr 50.

Norges Kommunerevisorforbund (2010): *Selskapskontroll – fra a - å – «Praktisk veileder»*.

Norges vassdrags- og energidirektorat (2011): *Veileder om nettselskapets nøytralitet og Informasjonsplikt*. Veileder nr 5/2011.

Norges vassdrags- og energidirektorat (2014): *Endring i forskrift om kontroll av nettvirksomhet. Oppsummering av høringer og endelig forskriftstekst vedrørende kryssubsidiering og skattesats i referanserenten*. Rapport 81 2014.

Norges vassdrags- og energidirektorat (2015): *Endringer i forskrift om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomheten og tariffer. Oppsummering av høringsuttalelser og endelig forskriftstekst*. Rapport 63 2015.

Norsk Teknologi (2015): *Høringssvar - Forslag til endringer i energiloven*. Høringsuttalelse 27.5.2015.

Olje- og energidepartementet (2014): *Et bedre organisert strømnett*. Rapport fra Reiten-utvalget.

Ot.prp. nr. 50 (2008-2009): *Om lov om endringer i forvaltningsloven (habilitet for styremedlemmer mv. i offentlig heleide selskaper).*

Prop. 35 L (2015–2016): *Endringer i energiloven (skille mellom nettvirksomhet og annen virksomhet mv.)*

Resch-Knudsen, V (2012): *Styring av kommunalt eide selskaper.* Kommuneforlaget AS, Oslo.

Revisjon Midt-Norge IKS og Trondheim kommunerevisjon (2014): *Rapport fra selskapskontroll av TrønderEnergi.* Februar 2014.

Singstad, F og Andersen, M (2014): *Best utenfor styret.* Innlegg i Dagens Næringsliv 21.5.14.

Strandskog, T (2016): *Personlig meddelelse.* 14.3.2016.

Thema Consulting Group (2013): *Kartlegging og anbefaling til god eierstyring i kraftnæringen.* Rapport på oppdrag fra Energi Norge.

VEDLEGG

UTTAELSE FRA VOKKS AS



Besaksadresse: Jevnakerveien 3 | Postadresse: Postboks 161, 2952 DRØKKÅ
Forstaksnr: NO 980 271 612 MVA | Bankg no: 6179 05 00503

Innlandet revisjon IKS
Kristian Lein
Kristian.Lein@irev.no

Deres referanse

Vår referanse:
201604211 ARNY

Dokka, 29. april 2016

Uttalelse fra VOKKS AS på rapport etter selskapskontroll

VOKKS har fått tilstrekkelig informasjon om prosjektets formål. Rapportutkast burde vært kvalitetssikret mer før det ble oversendt for høring. Feil i rapporten er derfor tatt med.

VOKKS har gått gjennom rapporten og har følgende kommentarer:

Kapittel 1.3

Resultater for 2015 er styregodkjent og oversendt Innlandet revisjon.

Utbytte fra VOKKS er basert på konsernresultat og ikke resultat for morselskapet VOKKS AS. Kommentarer om at utbytte er høyere enn årsresultat i VOKKS AS gir derfor feil inntrykk overfor eier av konsernet. Uttak av utbytte/konsernbidrag mellom morselskap og døtre er basert på interne vurderinger i konsernet.

Kapittel 2 og 3

Ingen kommentarer da VOKKS ikke er bestiller av selskapskontrollen.

Kapittel 4 og 5

Ingen kommentarer da dette omtaler forhold som ikke er del av selskapets ansvarsområde.

Kapittel 6.2.2

"NVE avla VOKKS Nett et nytt tilsynsbesøk 31.3 i år. VOKKS Nett har foreløpig blitt orientert om..."

Det er VOKKS Nett som har hatt revisjonskontroll av NVE.

Kapittel 6.2.3

Skille mellom VOKKS Kraft og øvrige deler av konsernet

VOKKS Kraft har 2 ansatte. For å forenkle rapporteringsbyråkrati blir disse lønnet av VOKKS AS. Kostnader dekkes inn gjennom beregning av konsernkostnader.

Drift og vedlikehold som de ansatte utfører styres av VOKKS Nett som besitter kompetanse og har oversikt over produksjonsanleggene. VOKKS Nett har også aktivt arbeidsordresystem. VOKKS Kraft betaler for denne tjenesten gjennom påslag på timekost. (eksternvirksomheten i Nett)

VOKKS Nett har ingenting med kraftsalg til sluttbrukere i VOKKS Kraft. Dette ville vært brudd på nettvirksomhetens krav til nøytralitet. VOKKS Nett utfører fakturatjenester for VOKKS Kraft mot betaling i henhold til avtale.

Telefon: 61 11 27 00 | Telefaks: 61 11 27 05 | E-post: firmepost@vokks.no | www.vokks.no



Besaksadresse: Jevnakerveien 3 Postadresse: Postboks 140, 2962 BUKKA
Forbokant: NO 980 271 412 MVA Bankg no: 6179 05 00950

Skille mellom VOKKS-konsernet og Synnfjell Øst

Årsak til at VOKKS ble forespurt om å bidra med daglig leder og drift i selskapet var som følge av at aktivitetens omfang var blitt for stor til at dette kunne utføres av styret. Selskapet har VA-anlegg for over 50 mill kr og ca 400 hytter tilkoblet dette.

Kapittel 6.2.5

Begrunnelse for krav til funksjonelt skille var i realiteten "behov" for strukturendring i energibransjen. Håpet er at dette skal bidra til at mindre selskaper får problemer med kostnadene dette medfører og blir solgt/fusjonert inn i større selskaper.

Kapittel 6.3 og 7

Det anbefales at kommunen som eier bør stille forretningsmessige krav til avkastning og utbytte på sine aksjer i VOKKS. Ifølge aksjeloven er det styrets ansvar å bestemme hvor høyt utbytte selskapet kan gi. Med dette ansvar stilles det klare krav til at det er selskapets behov som skal hensyntas i denne forbindelse. Eier kan derfor ikke stille krav om utbytte, men kan signalisere en forventning.

Om krav til avkastning.

Avkastning defineres som resultat før/etter skatt målt opp mot egenkapital/salgsværdi. Her inngår også endring av salgsværdi basert på de resultater som oppnås.

VOKKS er i hovedsak et energiselskap og har derfor høye kapitalverdier på både nettanlegg og produksjonsanlegg. Teknisk levetid på anleggene er typisk 50-100 år.

Ved effektiv drift og utbygging av nettanleggene vil man oppnå "NVE-rente" (regulert avkastning på bokført verdi i monopolvirksomheten ved effektiv drift). Denne renten er synkende som følge av fallende renter i markedet. Eier kan med denne bakgrunn sette krav om avkastning fra monopolvirksomheten, men må ta hensyn til uttalelse fra NVE om at behov for økte investeringer i nettet medfører at det ikke er rom for utbytte før etter 2020.

Historisk sett har pris på elektrisk kraft hatt store svingninger og bølgene går over mange år. Levetiden på de dyreste anleggene er typisk over 100 år. Dette medfører at i 5-10 års perioder vil man i noen perioder oppnå svært høy avkastning og andre perioder lav avkastning på verdien av produksjonsanleggene. Løpende avkastning bør derfor vurderes over siste 20 år. Det er også slik at innen kraftproduksjon er avkastning bestemt av utbyggingskostnad, rentenivå og kraftpris og i liten grad løpende driftskostnader.

For VOKKS Kraft betyr dette at med de priser vi hadde 2007-2011 var årlig inntekt på kraftproduksjonen 15 mill kr/år høyere enn de priser vi hadde i 2015 og forventer fram mot 2020.

Vår konklusjon er av anbefaling om å stille krav til utbytte/avkastning ikke er realistisk og vil lett skape feil forventninger i forhold til svingninger i rammevilkår som ikke kan påvirkes av selskapet.

Kapittel 7

Problemstilling III

Det er NVE som regulerer og fører tilsyn med skille mellom monopol/konkurransetsatt virksomhet. Det er ingen grunn til at selskapet skal gjøre grep utover det NVE krever dersom dette medfører svekket resultat for selskapet.

Med hilsen

Arne Nybråten
VOKKS AS

Telefon: 61 11 27 00 Telefaks: 61 11 27 05 E-post: firmapost@vokks.no www.vokks.no

VEDLEGG UTTALELSE FRA NORDRE LAND KOMMUNE



NORDRE LAND KOMMUNE
RÅDMANN

Saksbehandler: Ola Tore Dokken

Vår ref: GSL/16/866/026

Deres ref:

Dato: 24.05.2016

SVAR - HØRING - SELSKAPSKONTROLL I VOKKS AS

VOKKS er en viktig bedrift både som aktør i samfunnsutviklingen i Nordre Land og Etnedal og som aktør innen konkurranseutsatt næringsvirksomhet i regionen. Jeg er derfor opptatt av at kommunen gjennom sitt eierskap i VOKKS opptrer ryddig, og vil ta med de punktene som rapporten peker på i det videre arbeidet i forhold til VOKKS.

Det vil bli fremmet en sak til kommunestyret hvor det vil være naturlig å ta opp anbefalingene rapporten kommer med angående valgkomite og ordningen med varamedlemmer.

Rapporten peker på et viktig punkt rundt habilitet. Dette gjelder først og fremst for Ordfører, men er også utfordrende i forhold til andre sentrale politikere under behandling av saker som innbefatter VOKKS. Det pekes på utfordringen med personlige vararepresentanter i styre, noe som fører til at de opptrer svært sporadisk i styret. Tilsvarende argumentasjon kan brukes om politisk behandling hvor man må benytte mange vararepresentanter i enkeltsaker. Ordføreren har vurdert problematikken rundt sin egen rolle, og har konkludert med at vervet som ordfører ikke er forenelig med et styreverv i VOKKS.

Rapporten anbefaler at man vurderer et skille mellom konkurranseutsatt del av virksomheten. Her må VOKKS forholde seg til de endringene som kom i Energiloven angående selskapsmessig og funksjonelt skille.

Ellers vises til eget vedlegg for kommentarer angående den politiske behandlingen jf bestemmelsene om habilitet i forvaltningsloven.

Med hilsen

Ola Tore Dokken
Ordfører

Postadresse:	Besøksadresse:	Sentralbord:	Telefaks:	Bankgiro:
Postboks 173	Storgt. 28	61 11 60 00	61 11 60 01	2075 0703152
2882 Dokka	2870 Dokka			
E-post: postmottak@nordre-land.kommune.no			Foretaksnummer: 861381722	

Det vises til revisjonens konklusjoner side 42 vedr. VOKKS:

- 1) *I behandling av kommunens eierskapsmeldinger er det funnet én sak der kommunestyremedlemmer, som også var styremedlemmer i VOKKS AS, burde ha meldt seg inhabile iht forvaltningsloven. Dette gjelder sak 117/15 som gjelder behandling av eierskapsmelding 2014 og oppfølging av eierskapskontroll.*

Kommunens kommentar:

Eierskapsmeldingen er et «generelt» dokument som viser en oversikt over alle selskapene hvor kommunene er eier og hvor det fremkommer informasjon om:

- Formålet til selskapet
- Økonomiske nøkkeltall for de siste tre årene
- Styresammensetning
- Hvem som deltar i generalforsamling/rep.skap
- Daglig ledelse
- Vurdering av selskapet i forhold til spesielle utfordringer eller andre forhold

Det blir ikke gjort noen detaljert gjennomgang av hvert enkelt selskap i den årlige behandlingen og eierskapsmeldingen tas til orientering. Ved behandling av eierskapsmeldingen for 2014 hadde Innlandet revisjon gjort en gjennomgang av utvalgte selskaper og kommet med noen anbefalinger. Disse ble fulgt opp ved at vedtaket fra kommunestyret viser hvilke tiltak selskapene bør igangsette for i oppfylle anbefalingene. Pga. sakens generelle karakter ble det ikke gjort vurderinger av representantenes habilitet burde være avklart. For øvrig bemerkes revisjonens formuleringer om at den enkelte folkevalgte «burde ha meldt seg inhabile». Dette ligger vel ikke til den enkelte selv å avgjøre, men organet vedkommende er medlem av. Den enkelte folkevalgtes plikt er å be om at hans/hennes habilitet blir vurdert.

- 2) *I saker knyttet til oppnevning av nytt styremedlem i VOKKS AS har verken kommunestyremedlemmet som ble oppnevnt eller de andre VOKKS-styremedlemmene i kommunestyret meldt seg inhabile. Styret utgjør et selskapsorgan, dermed vil selskapet være part i kommunestyresaker som foretar utnevning av styremedlemmer. Etter vår vurdering var alle medlemmer av kommunestyret som også var medlemmer av styret i VOKKS, eller aktuelle som medlemmer av dette styret, inhabile ved de nevnte sakene i kommunestyret.*

Kommunens kommentar:

I Kommuneloven §40 nr. 3 a heter det:

Inhabilitet inntreffer ikke ved valg til offentlige tillitsverv eller ved fastsetting av godtgjøring o.l. for slike verv.

Det er denne bestemmelsen som er lagt til grunn ved håndteringen av habilitetsspørsmål i den nevnte saken. Det er mulig det kan problematiseres om kommunestyres valg av medlemmers til diverse styrer i aksjeselskap er «offentlige tillitsverv». I KRDs veileder «Habilitet i kommuner og fylkeskommuner» sies følgende til §40 nr. 3 a: «Regelen innebærer at alle folkevalgte kan delta ved valg av medlemmer til for eksempel utvalg, nemnder eller interkommunale styrer, selv om utvalget eller liknende treffer avgjørelser som har betydning for dem personlig. Det samme gjelder ved valg av kommunale representanter til private organer.» Vår fortolkning har derfor vært at de folkevalgte har vært habile til å medvirke under behandlingen av de ulike valg og oppnevnelser i Nordre Land kommunestyre.

- 3) *I de to protokollførte sakene om ansvarlig lån til VOKKS fratrådte kommunestyremedlemmer, som samtidig også var medlemmer/varamedlemmer av styret i VOKKS, som inhabile under behandlingen av saken. Slik det framgår av kommunestyreprotokollene anser vi dette som korrekt behandling av habilitetsspørsmålet i disse sakene.*

Kommunens kommentar:

Protokollene er gjennomgått og også ved formannskapetets behandling av dette, fratrådte medlemmene med en styrerelasjon til VOKKS fra forhandlingene.

- 4) *I sak angående salg av aksjer i Synnfjell Øst AS fratrådte også styremedlemmer behandlingen av saken i tråd med habilitetsbestemmelsene i forvaltningsloven. Ordfører sto imidlertid oppført som saksbehandler i denne saken. Dette er ikke i tråd med bestemmelsen om at medlemmer av styret ikke kan «kan tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse» i en forvaltningssak.*

Kommunens kommentar:

Saksbehandler på denne saken var kommunalsjef Geir Steinar Loeng, som også har parafert saken, jfr. saksframstillingen. Det er korrekt at det i headingen til saken står «Saksbehandler: LSA». Dette har sammenheng med at journalposten som saken ble ført inn ved første gangs registrering «eies» av Liv Solveig Alfstad. Systemet tar dermed med seg denne informasjonen videre. For ordens skyld vedlegges en utskrift av journalen/sakens logg:

SakID	Tidspkt.	Type	Info
WEE	16.12.2014 10:46	EA	Endret saksansvarlig fra LSA til GSL for sak 14/3829
WEE	16.12.2014 10:46	FO	Sak 14/3829 er endret av WEE (Wenche Eimann)
MSH	16.12.2014 09:46	FO	Sak 14/3829 er endret av MSH (Mona Sæther Harefallet)
LFU	12.12.2014 13:03	FO	Sak 14/3829 er endret av LFU (Liv Furuseth)
VIH	10.12.2014 14:58	FO	Sak 14/3829 er endret av VIH (Vigdis Hagenborg)

Saksansvarlig var i utgangspunktet satt til Liv Solveig Alfstad. Det vil da komme automatisk på saksframlegget dersom det ikke passes på å endre. Dette ble dessverre ikke gjort verken av sekretariatet eller saksbehandler Loeng, og derfor er det blitt slik. Som journalen viser ble saksansvarlig endret den 16.12.14.

Som det framgår av protokollen ble Andersson innsatt som setteordfører. Alfstad hadde altså fratrudd pga. inhabilitet. Dette var som følge av sitt styreverv i VOKKS og ikke som følge av at hun hadde vært saksbehandler. At hennes navn ikke er nevnt i protokollen blant de som fratrudd skyldes en glipp fra protokollførers side og som ikke ble fanget opp under godkjenning av protokollen.

Sentraladministrasjonen, 3. mai 2016

Geir Steinar Loeng
kommunalsjef

