



RAPPORT FRA EIERSKAPSKONTROLL
HALDEN KOMMUNE
19.10.2022

Opera Østfold AS

Eierskapskontroll for Halden kommune

Innhold

1	Sammendrag	3
2	Prosjektmandat	6
3	Fremgangsmåte for eierskapskontrollen	7
	3.1 Problemstilling og avgrensning	7
	3.2 Om vurderingskriterier	7
	3.3 Metoder	7
	3.4 Informasjon om Opera Østfold AS	8
4	Kommunens eierskap i Opera Østfold AS	10
	4.1 Vurderingskriterier.....	10
	4.2 Datagrunnlag	15
	4.2.1 Vedtekter.....	15
	4.2.2 Generalforsamling – representasjon og vedtak.....	15
	4.2.3 Selskapets styre – sammensetning og funksjon	16
	4.2.4 Etske retningslinjer – habilitet og samfunnsansvar.....	17
	4.2.5 Kommunens eierskapsmelding.....	18
	4.2.6 Eierstrategi.....	18
	4.2.7 Rapportering og eiermøter.....	19
	4.3 Vurderinger	20
	4.4 Konklusjon og anbefalinger	23
5	Kilder	24
	Vedlegg 1: Høringsuttalelser til rapporten	25

1 Sammendrag

Innledning

Norske kommuner er ofte medeiere i en rekke selskaper. Formålet med selskapsorganisering er gjerne interkommunalt samarbeid på områder der hver kommune er for liten til å utføre tjenesteproduksjonen alene, eller å gi en profesjonell ledelse mulighet til å ivareta forretningsmessige eller faglige hensyn på en bedre måte.

Selskapene forvalter store verdier på vegne av sine eiere. Kommunene har imidlertid ikke direkte styringsmulighet over selskapene, slik de har over sin kommuneadministrasjon. Kommunens interesser i selskapene utøves gjennom eierstyring, først og fremst gjennom selskapets eierorgan (generalforsamling i AS, representantskap i IKS) og styringsdokumenter (vedtekter i AS, selskapsavtale i IKS, samt eierstrategi) og kommunens eierskapsmelding.

Eierstyring innebærer at kommunen som eier sikrer klarhet i roller, herunder hvem som representerer kommunen i eierorgan, profesjonalitet i selskapsledelse og kontroll og oppfølging av at driften er i samsvar med kommunens mål og interesser. Eierskapspolitikken skal sikre kommunestyret innsyn i og styring med selskapene som kommunen har eierinteresser i.¹

Kjernen i eierskapskontroll er å vurdere kommunens praksis for eierstyring opp mot lover, forskrifter og kommunale vedtak. Østre Viken kommunerevisjon IKS (ØVKR) legger også til grunn *Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll* (2020) fra KS.² Vi har gjennomført kontrollen ved å innhente dokumentasjon fra selskapet ved styre og administrasjon. I tillegg har vi innhentet opplysninger fra eierkommune ved ordfører og administrasjon. Kommunens ordfører og selskapets styreleder har avgitt høringsuttalelser til rapporten (vedlagt).

Revisjonen har gjennomført eierskapskontroll av kommunens eierskap i Opera Østfold AS med følgende problemstilling:

- Utøves kommunens eierskap i samsvar med aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring?

Funn og vurderinger

Vedtekter

Revisjonens kontroll viser at selskapet har vedtekter som tilfredsstillende kravene til innhold i aksjeloven, herunder foretaksnavn, virksomhet (formål), aksjekapitalens størrelse og aksjenes pålydende beløp. Selskapet benytter seg av valgkomite noe som er i tråd med anbefaling fra KS. Selskapets vedtekter ble sist endret i 2023, noe revisjonen anser som en oppfølging av KS' anbefaling om at selskapets styringsdokumenter bør revideres jevnlig.

Generalforsamling – representasjon og vedtak

Kontrollen viser at generalforsamlingene har behandlet saker i tråd med aksjelovens bestemmelser og selskapets vedtekter.

Halden kommune er i dag representert i selskapets generalforsamling med ordfører og en representant

¹ *Eierstyring* vil si styring av de selskaper kommunen er medeier i. *Eierskapspolitikk* er et videre begrep som også inkluderer beslutning om hvilke selskaper kommunen skal delta i.

² KS, som tidligere het Kommunenes Sentralforbund, er kommunesektorens organisasjon og utviklingspartner.

fra kommunens administrasjon. KS anbefaler som hovedregel at kommunestyret oppnevner sentrale folkevalgte som eierrepresentanter i eierorgan.

Revisjonens kontroll av generalforsamlingsprotokollene for 2022 og 2023 viste at det ikke foreligger en fortegnelse over aksjonærene, slik aksjelovens § 15-13 krever. Kontrollen viste også at generalforsamlingens møteleder ikke har signert protokollen, slik aksjelovens § 5-16 (3) krever.

Aksjonæravtalens § 7 sier at generalforsamlingen selv velger sin leder. Hver av aksjonærene skal ha møteleder annet hvert år. Revisjonens kontroll viste at generalforsamlingene i 2022 og 2023 begge ganger ble ledet av representanter fra Halden kommune.

Styre – sammensetning og funksjon

Det er revisjonens vurdering at styret er sammensatt av personer med god kompetanse innenfor områder som er relevante for selskapets drift, samt kontroll og tilsyn av denne. Revisjonen vurderer at KS' anbefaling om balansert kjønnsrepresentasjon i styret er fulgt opp. Revisjonen registrerer at styret har gjennomført styreseminar der satsningsområder og strategi har vært tema. Det skal gjennomføres en egenevaluering av styrets arbeid høsten 2023. Styret vedtar årlig møteplan. Med dette anser revisjonen at KS' anbefalinger på dette området er fulgt opp. Det er vedtatt en instruks for styrets arbeid. Revisjonens kontroll av selskapets styreprotokoller har vist at daglig leder jevnlig holder styret orientert om selskapets virksomhet, stilling og resultatutvikling.

Revisjonens kontroll har vist at selskapet og dets styremedlemmer ikke er registrert i styrevervregisteret.

I henhold til selskapets vedtekter § 7 velger selskapets ansatte ett styremedlem. Aksjelovens § 6-4(1) sier at i et selskap med flere enn 30 ansatte, som ikke har bedriftsforsamling, kan et flertall av de ansatte kreve at ett styremedlem og en observatør med varamedlemmer velges av og blant de ansatte. Ansattes rett til valg av styremedlemmer inntreffer når et selskap har mer enn 30 ansatte. Opera Østfold AS har per i dag 3 ansatte. Eierne av Opera Østfold AS har altså gitt de ansatte rettigheter ut over de bestemmelser som aksjeloven fastsetter. Det ansattevalgte styremedlemmet i Opera Østfold AS er ikke valgt blant de ansatte i selskapet. Revisjonen antar at eiernes begrunnelse for å gi de ansatte rett til styrerepresentasjon i selskapet, utover aksjelovens bestemmelser, er å finne i et ønske om å styrke de ansattes muligheter for medvirkning og medbestemmelse, samt å trekke veksler på de ansattes kunnskaper og erfaringer i styringen av selskapet.

Etiske retningslinjer, habilitet og samfunnsansvar

Kommunale selskaper forvalter fellesskapets ressurser. Forvaltningen skal skje på en måte som samsvarer med befolkningens oppfatninger om rett og galt. Kommunens omdømme vil også avhenge av hvordan den forvalter sitt samfunnsansvar gjennom egne selskaper. Revisjonen anser at «Etiske retningslinjer for Opera Østfold» adresserer disse målsettingene, samt eventuelle habilitetsutfordringer på en hensiktsmessig måte.

Kommunens eierskapsmelding

Halden kommune har ikke behandlet sin eierskapsmelding siden juni 2019. Dette er i strid med kommunelovens bestemmelser om at kommunen minst en gang i valgperioden utarbeider en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret selv. I eiermeldingen som kommunestyret vedtok i 2019 er det vedtatt og delegert til rådmannen å beslutte mindre endringer i virksomhetenes vedtekter. Dette er etter revisjons syn i strid med aksjelovens § 5-18, som sier at beslutning om å endre vedtektene treffes av generalforsamlingen, hvis ikke noe annet er fastsatt i lov.

Eierstrategi

I og med at Halden kommune ikke har en oppdatert eierskapsmelding, så fremkommer ikke eierskapet av Opera Østfold AS med tilhørende eierstrategi i den eiermeldingen kommunestyret vedtok i 2019. Eierstrategi for Opera Østfold AS bør fremkomme i ny eierskapsmelding, på samme måte som for andre selskap kommunen har eierinteresser i.

Revisjonen registrerer at kommunen har uttrykt forventninger og målsettinger for sitt eierskap gjennom «Tilskuddsbrev 2023» og vurderer det som positivt at kommunen har uttrykt målsettinger for sitt eierskap på denne måten.

Rapportering og eiermøter

Det gjennomføres eiermøter mellom selskapet og eierne. Jevnlige eiermøter bidrar etter revisjonens syn til god kunnskap om og dialog mellom selskap og eiere.

I «Tildelingsbrev 2023» til Opera Østfold AS krever kommunen at Opera Østfold AS skal utarbeide en rapport om aktiviteten i selskapet for driftsåret 2023. Denne rapporten bør legges frem for kommunestyret, for eksempel som en orienteringssak, slik at kommunestyret er godt orientert om selskapets drift.

Konklusjon

Basert på vurderingene konkluderer revisjonen med at Halden kommune på flere områder utøver sitt eierskap i Opera Østfold AS i samsvar med aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring. Revisjonen har likevel følgende anbefalinger til Halden kommune:

Revisjonens anbefalinger

- a. Halden kommune bør oppnevne sentrale folkevalgte som eierrepresentanter til eierorganet.
- b. Halden kommune bør bidra til at det ved avholdelse av generalforsamling i Opera Østfold AS utarbeides en fortegnelse over aksjonærene slik aksjeloven krever.
- c. Halden kommune bør sikre at generalforsamlingens møteleder signerer generalforsamlingens protokoll.
- d. Halden kommune bør ta initiativ til at aksjonæravtalens § 7, angående valg av møteleder i generalforsamling, følges opp ved avholdelse av neste generalforsamling.
- e. Halden kommune bør ta initiativ til at selskapet registreres i styrevervregisteret.
- f. Halden kommune bør vurdere om nåværende praksis med at de ansatte velger en styrerepresentant som ikke er ansatt i selskapet, er i tråd med intensjonen bak bestemmelsen i selskapets vedtekter § 7.
- g. Halden kommune bør utarbeide og vedta eierskapsmelding så raskt det lar seg gjøre, jf. bestemmelsene i kommunelovens § 26-1.
- h. Halden kommune bør, i forbindelse med revideringen av eierskapsmeldingen, fjerne formuleringen vedrørende kommunedirektørens myndighet til å beslutte mindre endringer i virksomhetens vedtekter.
- i. Halden kommunes eierskap og eierstrategi i Opera Østfold AS bør fremkomme i ny eierskapsmelding.
- j. Halden kommune bør sikre at Opera Østfold sin rapport, jf. «Tildelingsbrev 2023» legges frem for kommunestyret, for eksempel som en orienteringssak, slik at kommunestyret er orientert om selskapets drift.

2 Prosjektmandat

I henhold til *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (kommuneloven, 2018) § 23-4 skal det gjennomføres eierskapskontroll. Dette innebærer å kontrollere om den som utøver kommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring.

Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret er konstituert, utarbeide en plan for eierskapskontroller som skal gjennomføres. Planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens eierskap for å finne ut hvor det er størst behov for slik kontroll.

Eierskapskontrollen er gjennomført på bakgrunn av *Plan for eierskapskontroll 2020-2023, behandlet i kommunestyret, 13.02.2023, sak 2020/23*. ØVKR utarbeidet prosjektplan for eierskapskontrollen som kontrollutvalget i Halden kommune godkjente i sak 23/18, 24.05.2023.

Rapporten er sendt til uttalelse til selskapet og til den som utøver kommunens eierfunksjon (ordfører), i tråd med *Forskrift om kontrollutvalg og revisjon* § 14.

Eierskapskontrollen er gjennomført i tidsrommet juli-oktober 2023 av undertegnede forvaltningsrevisorer. Revisorenes habilitet og uavhengighet er vurdert opp mot kommunen og det undersøkte selskapet. De vurderes som habile til å utføre eierskapskontrollen.

Østre Viken kommunerevisjon IKS takker for godt samarbeid i eierskapskontrollen med Halden kommune og Opera Østfold AS

Østre Viken kommunerevisjon IKS
Rolvøy, 15. november 2023

Casper Støten (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

Frank Willy Vindløv Larsen (sign.)
utførende forvaltningsrevisor

3 Fremgangsmåte for eierskapskontrollen

3.1 Problemstilling og avgrensning

Kontrollen er gjennomført med følgende problemstilling:

- Utøves kommunens eierskap i samsvar med aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring?

Kjernen i eierskapskontroll er å vurdere kommunens praksis for eierstyring opp mot lover, forskrifter og kommunale vedtak. Eierskapskontrollen er gjennomført på bakgrunn av Halden kommunes *Plan for eierskapskontroll 2020–2023*, NKRFs *Standard for eierskapskontroll* (RSK 002; 2020) og *Veileder i selskapskontroll* (2018).

Grundig gjennomgang av selskapets drift vil kreve en forvaltningsrevisjon. Undersøkelse av eiers kunnskap og oppfatning av selskapets drift og tiltak for å sikre selskapets drift, er imidlertid en del av eierskapskontrollen. Resultatet av eierskapskontrollen kan tilsi at det bør iverksettes forvaltningsrevisjon, der man legger til grunn NKRFs *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001). Vedtak om forvaltningsrevisjon i selskaper kan innarbeides i plan for forvaltningsrevisjon for planperioden.

Revidert periode er hovedsakelig 2021–2023.

3.2 Om vurderingskriterier

Vurderingskriterier er en samlebetegnelse for krav og forventninger som blir brukt til å vurdere ulike sider av kommunens eierskap og selskapets virksomhet. Kriteriene fastsettes vanligvis med basis i følgende kilder: lovverk, nasjonale politiske føringer, kommunens retningslinjer og vedtak, anerkjent teori på området og sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

Vurderingskriterier presenteres i kap. 4.1. Se også kap. 5 Kilder.

3.3 Metoder

I henhold til god revisjonsskikk skal praksis eller tilstand i revidert enhet beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisjonens vurderinger og konklusjoner. Datagrunnlaget i eierskapskontrollen er innhentet gjennom dokumentanalyse, innhenting av egenerklæringer og epost-dialog.

Dokumentanalyse

Følgende dokumenter er gjennomgått:

- Eiermelding 2019 – Halden kommune
- Egenerklæring - eierrepresentant
- Aksjonæravtale for Opera Østfold AS
- Vedtekter for Opera Østfold AS, revidert av generalforsamling 26. april 2023
- Protokoller fra generalforsamlinger 2022 og 2023
- Styremøteprotokoller 2022-2023
- Retningslinjer for samfunnsansvar, Opera Østfold AS
- Strategiplan Opera Østfold AS 2020-2024
- Budsjett 2023, Opera Østfold AS
- Årsregnskap 2022, Opera Østfold AS
- Årsrapport 2022, Opera Østfold AS
- Revisjonsberetning 2022, Opera Østfold AS

- Styreinstruks, Opera Østfold AS
- Retningslinjer for valgkomiteen i Opera Østfold AS
- Etliske retningslinjer, Opera Østfold AS

Egenerklæringer

Revisjonen har innhentet og gjennomgått egenerklæringer fra ordfører og selskapets styre.

Epost-dialog

Revisjonen har mottatt dokumenter og utdypende svar per e-post av selskapets daglige leder.

3.4 Informasjon om Opera Østfold AS

Opera Østfold AS er eid av Viken fylkeskommune og Halden kommune med 50 % hver.

Opera Østfolds administrasjon består av tre fulltidsstillinger: operasjef, produksjonssjef og produsent. I tillegg har Opera Østfold engasjementer tilknyttet bedriften som produsent og kostymekoordinator. Det Norske Blåseensemble drifter Opera Østfolds markedsavdeling.

TABELL 1 RESULTATREGNSKAP OPERA ØSTFOLD AS

	2022	2021
Driftsinntekter	27 227 226	12 278 402
Driftskostnader	24 744 204	11 913 517
Driftsresultat	2 483 022	364 885
Finansinntekt	80 908	45 394
Finanskost	24 113	4 470
Skattekostnad	0	0
Årsresultat	2 539 816	407 827

TABELL 2 BALANSEREGNSKAP OPERA ØSTFOLD AS

	2022	2021
Anleggsmidler	74 555	108 964
Omløpsmidler	11 307 327	18 422 011
Sum eiendeler	11 381 882	18 530 975
Egenkapital	7 367 400	4 827 584
Gjeld	4 014 482	13 703 391
Sum egenkapital og gjeld	11 381 882	18 530 975

Selskapet finansieres av statlige, regionale og lokale offentlige tilskudd i tillegg til egne driftsinntekter. I note 1 til årsregnskapet for 2022 fremkommer det at selskapet fikk følgende i driftstilskudd for driftsåret 2022:

Ordinært tilskudd Kulturdepartementet	kr 6 525 000
Ordinært tilskudd Viken fylkeskommune	kr 3 800 000
Ordinært tilskudd Halden kommune	kr 3 794 894

I tillegg til disse tilskuddene er det i regnskapet for 2022 inntektsført ekstra tilskudd fra Kulturdepartementet på kr 535 000 og avsetninger på omlag 8,3 millioner, slik at driftsinntekten blir på 27,2 millioner kroner i 2022, som vist i tabell 1.

4 Kommunens eierskap i Opera Østfold AS

Problemstilling: Utøves kommunens eierskap i samsvar med aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring?

4.1 Vurderingskriterier

Vedtekter

I henhold til *Lov om aksjeselskaper* (aksjeloven, 1997) § 2-1 skal de som stifter et aksjeselskap opprette et stiftelsesdokument, som skal inneholde selskapets vedtekter. Vedtektene skal (§ 2-2) minst angi:

1. selskapets foretaksnavn,
2. selskapets virksomhet (tidligere kalt formål),
3. aksjekapitalens størrelse,
4. aksjenes pålydende beløp.

Vedtekter eller eierstrategi bør angi andre forhold som framgår av kommunens eierskapsmelding, for eksempel krav om valgkomité (jf. KS' anbefaling 10) eller forlenget innkallingsfrist.

I *Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll* (2020) gir KS 21 anbefalinger til kommune-Norge. Anbefaling 5 anbefaler å revidere styringsdokumenter og avtaler jevnlig.

Generalforsamling – representasjon og vedtak

I aksjeselskaper er generalforsamlingen øverste organ – eierorganet. Aksjelovens kapittel 5 inneholder regler om generalforsamling. Det heter følgende i § 5-2 Aksjeeiernes møterett: Aksjeeierne har rett til å møte i generalforsamlingen, enten selv eller ved fullmektig etter eget valg.

Når en kommune er aksjeeier, må kommunestyret delegere til ordfører eller andre å møte i generalforsamling. Vedkommende kalles fullmektig til generalforsamling. Terminologien skiller seg fra representantskapsmedlem, jf. IKS-loven. Begge betegnes *eierrepresentant*, det vil si kommunens representant i *eierorgan* (representantskap i IKS, generalforsamling i AS). KS' anbefaling 8 påpeker at representantskapet har noe større innflytelse over forvaltningen av et IKS enn generalforsamlingen har i et AS.

KS' anbefaling 7 anbefaler kommunestyret å oppnevne sentrale folkevalgte som eierrepresentanter i eierorgan. Dette bidrar til å forenkle samhandling og kommunikasjon mellom kommunestyre og eierorgan.

Aksjeloven § 5-5 fastsetter at innen seks måneder etter utgangen av hvert regnskapsår skal selskapet holde ordinær generalforsamling. Her skal følgende saker behandles og avgjøres:

1. Godkjenning av årsregnskap og årsberetning.
2. Andre saker som etter loven eller vedtektene hører under generalforsamlingen.

Årsregnskap, årsberetning og revisjonsberetning skal senest én uke før generalforsamlingen sendes til hver aksjeeier med kjent adresse.

Generalforsamling innkalles av styret (aksjeloven § 5-9). Innkallingen skal være skriftlig og angi tid og sted for møtet og sakliste. Innkalling skal sendes senest en uke før møtet holdes, om ikke vedtektene setter en lengre frist (§ 5-10).

Generalforsamlingen skal velge en møteleder (aksjeloven § 5-12), som skal sørge for at det føres protokoll for generalforsamlingen (§ 5-16). I protokollen skal generalforsamlingens vedtak inntas med angivelse av utfallet av avstemningene. Protokollen skal underskrives (signeres) av møteleder og minst én annen person valgt av generalforsamlingen blant de som er til stede. Protokollen skal oppbevares på betryggende måte i hele selskapets levetid.

Styre – sammensetning og funksjon

Aksjonærvalgte medlemmer av aksjeselskapets styre velges av generalforsamlingen (aksjeloven § 6-3). I selskap med flere enn 30 ansatte kan et flertall av de ansatte kreve at ett styremedlem velges av og blant de ansatte. Ansattevalgte styremedlemmer velges av og blant de ansatte (§ 6-4).

Aksjeloven § 6-3 sier at medlemmene av styret velges av generalforsamlingen, som også bestemmer om det skal velges varamedlemmer. Dersom det oppnevnes varamedlemmer til styret, tilrår KS' anbefaling 14 å oppnevne numeriske varamedlemmer, noe KS utdyper slik: "Det anbefales at det oppnevnes varamedlemmer til styret. Ordningen med numeriske varamedlemmer bør benyttes for å sikre kontinuitet og kompetanse i styret." Aksjeloven pålegger ikke å ha nestleder i styret.

KS' anbefaling 10 anbefaler at bruk av valgkomité ved styreoppnevnelser fastsettes i vedtekter/selskapsavtale for kommunalt eide selskaper. Valgkomitéen bør ha dialog med styret før forslag til styrekandidater fremmes. Kandidaters kompetanse og personlige egenskaper bør vektlegges.

KS' anbefaling 9 anbefaler eierne gjennom selskapets eierorgan å sørge for god sammensetning og kompetanse i styret. Styret skal gjenspeile selskapets behov for kompetanse innen bl.a. økonomi, organisasjon og marked. Styreverv i selskaper er et personlig verv; medlemmer av styret representerer bare seg selv og skal ivareta selskapets interesser til beste for alle eierne.

KS' anbefaling 11 sier at eierorganet bør sørge for balansert kjønnsrepresentasjon i styret. Aksjeloven § 20-6 Representasjon av begge kjønn i styret i statsaksjeselskaper, sier at dersom styret har to eller tre medlemmer, skal begge kjønn være representert; har styret fire eller fem medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst to. Tilsvarende gjelder for aksjeselskaper der kommuner eier minst 2/3 av aksjene i selskapet, jf. kommuneloven § 21-1.

KS' anbefaling 12 sier at eier har ansvar for å sikre at styret har den nødvendige kompetansen for å nå selskapets mål. Styret bør etablere rutiner for å sikre nødvendig kompetanse. Nye styremedlemmer skal gis opplæring om ansvar, oppgaver og rollefordeling. For å sikre styrets kompetanse, anbefales å ha årlig møteplan og styreseminar om roller/ansvar og egenevaluering. Årsrapport bør redegjøre for selskapets styring og ledelse.

KS utdyper anbefaling 12 med at styret bør fastsette "en årlig plan, herunder møteplan, for sitt arbeid med vekt på mål, strategi og gjennomføring". Revisjonen tolker dette slik at styret bør utarbeide både strategiplan og møteplan årlig, gjerne i samme dokument.

KS' anbefaling 17 anbefaler å registrere styreverv i KS' styrevervregister. Åpenhet rundt hvilke roller lokalpolitikere har er viktig for å unngå mistanke om rolleblanding. Kommunalt eide selskaper bør vedta å slutte seg til styrevervregisteret, som så innhenter opplysninger automatisk fra Brønnøysundregisteret. KS' nettsider (Styrevervregisteret.no) opplyser at styrevervregisteret er gratis og åpent for allmennheten. Styrevervregisteret gjelder kommunestyremedlemmer (og vara), ikke utvalgsmedlemmer.

Styring av kommunalt eide selskaper (2012) opplyser (s. 131) at aksjeselskaper med ansattevalgte styremedlemmer skal ha en styreinstruks som setter ramme for styrets arbeid. Det er ingen regler for hva en styreinstruks skal inneholde.

Aksjeloven (§ 6-15) pålegger daglig leder å gi styret underretning om selskapets virksomhet, stilling og resultatutvikling minst hver fjerde måned.

Etiske retningslinjer – habilitet og samfunnsansvar

Transparency International Norges *Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon* (2014) innledes slik: "Arbeidet med å sikre en høy etisk standard og forhindre korrupsjon krever kontinuerlig oppmerksomhet i kommuner og fylkeskommuner. Befolkningen skal være trygg på at kommuner og fylkeskommuner ivaretar fellesskapets beste, basert på demokratiske prosesser og rettferdig utøvelse av lokal myndighet."

KS' anbefaling 15 anbefaler å etablere rutiner for vurdering og håndtering av habilitet. Ordfører og kommunedirektør bør ikke sitte i styret i selskaper. KS' *Håndbok for ordførere* poengterer (s. 32) at ordførere bør være svært varsomme med å påta seg styreverv i selskaper. Ingen folkevalgte skal håndtere saker i kommunen som gjelder et selskap der de selv er styremedlem, jf. *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven, 1967) § 6 e. KS' anbefaling 9 sier riktignok at medlemmer av folkevalgte organer kan velges til styremedlemmer i selskaper, men dersom inhabilitet vil skje ofte, bør det vurderes om det er hensiktsmessig å velge personen til styremedlem.

KS' anbefaling 19 sier at kommunene bør sørge for at selskapsstyrene utarbeider og jevnlig reviderer etiske retningslinjer for selskapsdriften. Kommunale selskaper forvalter fellesskapets ressurser. Forvaltningen skal skje på en måte som samsvarer med befolkningens oppfatninger om rett og galt. Kommunens omdømme vil også avhenge av hvordan den forvalter sitt samfunnsansvar gjennom egne selskaper. Et mål for mange kommunale selskaper er at driften og virksomheten er ansvarlig i et samfunns-perspektiv. For å legge til rette for at styret har et aktivt forhold til de etiske retningslinjene, bør de diskuteres og eventuelt revideres årlig.

Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften, 2016) gjelder for statlige og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer. § 1-2 definerer offentligrettslige organer som ethvert selvstendig rettssubjekt som tjener allmennhetens behov, ikke er av industriell eller forretningsmessig karakter og i hovedsak finansiert eller kontrollert av offentlige myndigheter.

Kommunens eierskapsmelding

I henhold til kommuneloven § 26 Eierskapsmelding skal kommunen minst én gang i valgperioden utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret selv. At kravet til eierskapsmelding er tatt inn i loven, markerer kommunestyrets overordnede ansvar for de verdier og tjenester som forvaltes av selskaper som kommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i, jf. kommunelovens forarbeider.³

Det fremgår av kommuneloven § 26-1, 2. ledd, at eierskapsmeldinger skal inneholde:

- **Kommunens prinsipper for eierstyring.**
- **Oversikt over selskaper,** kommunale foretak og andre virksomheter som kommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i.

³ Prop 46L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner.

- **Kommunens formål med sine eierinteresser** eller tilsvarende interesser.

Dette er kommunelovens minimumskrav til innhold for heleide og deleide selskaper. Kommunen står fritt til å omtale andre forhold. Kommunens formål med eierskapet trenger ikke å være identisk med selskapsformål, ifølge lovens forarbeider.

KS' anbefaling 4 anbefaler en årlig eierskapsmelding eller rapport om selskapene for kommunestyret. Dersom kommunen har eierandeler i mange selskaper, kan det være hensiktsmessig å ta eierskapsmelding opp til vurdering oftere enn én gang i valgperioden.

Eierstrategi

KS' anbefaling 3 påpeker at når kommunestyret har valgt å legge en del av sin virksomhet inn i et selskap, medfører det overføring av styringsrett til virksomheten. Oppgaven til selskapets styre og administrasjon er å planlegge, forvalte og drive virksomheten innenfor en ytre ramme som er trukket opp av eier(ne). Den ytre rammen består av eierskapsmeldingen og eierstrategien, samt selskapsavtalen eller vedtektene for selskapet.

KS' anbefaling 5 sier at dersom vedtektene/selskapsavtalen kun regulerer de forholdene som er påkrevet (minstekrav) etter den aktuelle selskapsloven, kan det noen ganger være hensiktsmessig å utarbeide andre styringsdokumenter. Kommunen kan ha strategi- og styringsdokumenter som alle selskapene må forholde seg til, for eksempel en generell miljøpolicy, åpenhetsprofil eller mål om lokale utviklingstiltak som selskapene skal bidra til å realisere. Slike dokumenter er ikke lovfestet, men kan være en del av eierstyringen. Det er først og fremst eierne, det vil si de folkevalgte, som har behov for slike dokumenter. Innenfor dette skal selskapet ha betydelig grad av spillerom.

Det skiller altså mellom eierstrategi og selskapsstrategi (strategiplan). Revisjonen legger til grunn at eierstrategi ikke er et krav, men *kan* være hensiktsmessig, bl.a. for å gi styringssignaler fra eierne i fellesskap til selskapet.

Rapportering og eiermøter

Aktivt kommunalt eierskap forutsetter at eierskapspolitikken løftes høyt opp på den politiske dagsorden og at selskapets virksomhet ses i sammenheng med andre sider ved kommunepolitikken. Kommunestyret har det overordnede ansvaret for hele kommunens virksomhet, også den som drives av de kommunalt eide selskapene. Rutiner for eierskapet skal gjøre kommunale eiere i stand til å kontrollere, evaluere og eventuelt korrigere selskapers virksomhet.

By- og regionforskningsinstituttet NIBR skriver i *Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap* (2015): "Forutsetningene for demokratisk kontroll endrer seg når tjenesteproduksjon organiseres i kommunaleide selskaper. Grunnen til dette, er at selskapene i mindre grad er direkte underlagt kommunestyrets kontinuerlige overvåkning og beslutninger. Samtidig som politikerne mister noen styringsmuligheter, så kan det tenkes at de får noen nye. Hvis de folkevalgte er bevisste på at de har en rolle som bestillere, og at dette gjør det nødvendig for dem å få tilstrekkelig informasjon om selskapets virksomhet, kan de få større innsikt i hvordan tjenesteproduksjonen foregår og i hvilken grad de etterspurte resultatene oppnås."

Kommunen bør ha tiltak som sikrer en forsvarlig og demokratisk behandling av eiersakene. Dette kan oppnås gjennom at innkallinger til eierorgan med tilhørende sakspapirer blir behandlet i formannskap/

kommunestyre før generalforsamling/representantskapsmøte finner sted.

Innbyggere og offentlighet bør sikres innsyn i kommunens eiersaker. Saksdokumenter knyttet til eierskapsutøvelsen (generalforsamling, representantskap) skal journalføres og arkiveres i kommunen etter bestemmelser i *Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd* (offentleglova, 2006) og *Lov om arkiv* (arkivlova, 1992). (Arkivlova fastsetter normalt ti års arkivplikt.) Kommunens eierskapsmelding kan fastsette rutiner for rapportering om selskapet og fra møter i eierorgan.

KS' anbefaling 6 anbefaler at det jevnlig gjennomføres eiermøter for å bidra til god kunnskap om og dialog med selskapet. Eiermøte er et møte mellom eierkommune og selskapets styre og daglige leder, ofte felles for eierkommunene. Eiermøte er en uformell arena der det ikke treffes vedtak, for gjensidig informasjonsutveksling og forventningsavklaring.

4.2 Datagrunnlag

4.2.1 Vedtekter

Vedtekter for Opera Østfold AS fastslår i § 1 at selskapets navn er Opera Østfold A/S. Forretningskontoret er i Halden kommune.

Selskapets formål oppgis i § 2 til å være et ikke-kommersielt aksjeselskap som skal være en profesjonelt, produserende regionopera med høy kunstnerisk kvalitet. Det beskrives videre at operaen skal være regionens kraftsenter innen opera-, musikk og scenekunst. Operaen skal ha regional, nasjonal og internasjonal orientering. Selskapets formål skal synliggjøres gjennom;

- å være et tilbud til hele befolkningen i regionen,
- egenproduksjon og formidling av operaoppsetninger av høy kvalitet,
- samarbeid med andre musikk- og scenekunstaktører,
- å bidra til utvikling av regionens kunst- og kulturliv

Revisjonens kontroll viser at formålet for selskapet som fremkommer i de vedtektene revisjonen har fått oversendt samsvarer med det formål som selskapet har registrert i Brønnøysundregistrene.

Selskapets aksjekapital er i § 3 fastsatt til kr. 500 000. Aksjenes pålydende er kr. 1000.

Som nevnt i vedtektenes § 2 er Opera Østfold AS et ikke-kommersielt aksjeselskap. Dette utdypes i § 4 hvor det presiseres at det ikke deles ut utbytte. Et eventuelt overskudd skal anvendes i tråd med selskapets formål, jf. § 2. Ved en eventuell oppløsning av selskapet skal selskapets formue tilfalle eierne, og brukes til å fremme regionens profesjonelle scenekunst.

Selskapets vedtekter er sist endret i generalforsamling 26. april 2023. I samme møte ble det vedtatt retningslinjer for valgkomiteen i Opera Østfold AS.

4.2.2 Generalforsamling – representasjon og vedtak

Vedtektenes § 5 fastslår at ordinær generalforsamling for Opera Østfold AS skal avholdes innen utløpet av april måned hvert år. Aksjelovens krav er at generalforsamling skal avholdes innen seks måneder etter utgangen av hvert regnskapsår, jf. aksjelovens § 5-5 (1). Vedtektene fastslår at generalforsamlingen skal behandle følgende saker:

1. Godkjenning av årsregnskap og årsberetning, jf. aksjelovens § 5-5 (2).
2. Anvendelse av overskudd eller dekning av tap, jf. aksjelovens § 5-5 (2).
3. Valg av valgkomite med inntil tre medlemmer
4. Valg av styremedlemmer og varamedlemmer
5. Fastsettelse av styrets og valgkomiteens godtgjørelse
6. Valg av revisor og fastsettelse av revisors godtgjørelse
7. Andre saker som er oppført i innkallingen til generalforsamlingen

I vedtektenes § 6 er det bestemt at styret skal innkalle til generalforsamling (jf. aksjelovens § 5-9), minst fire uker før generalforsamlingen skal avholdes. Innkalling skal være skriftlig (jf. aksjelovens § 5-10). Årsoppgjør og revisjonsberetning skal sendes aksjonærene sammen med innkallingen.

Styrets medlemmer, operasjonssjef og revisor skal kalles inn med samme frist, og har rett til å være til stede og uttale seg på generalforsamlingen (jf. aksjelovens § 5-4).

I «Reglement for politiske organer og delegering i Halden kommune» fremgår det av pkt. 3.4 at «Ordføreren representerer kommunen i de tilfeller der andre tillitsvalgte ikke er utpekt». Revisjonen antar, med bakgrunn i denne bestemmelsen, at kommunens ordfører møter som kommunens eierrepresentant i selskapets generalforsamling.

Aksjonæravtalens § 7 bestemmer at selskapets generalforsamling skal bestå av fire medlemmer med to upersonlige varamedlemmer. Aksjonærene oppnevner hver to medlemmer og et upersonlig varamedlem til generalforsamlingen.

Revisjonen har fått oversendt og har kontrollert protokoller fra generalforsamlinger avholdt 26. april 2022 og 26. april 2023. Det foreligger ingen fortegnelse over aksjonærene, jf. Aksjelovens § 15-13. Utover dette viser kontrollen at generalforsamlingene har behandlet saker i tråd med aksjelovens bestemmelser og selskapets vedtekter.

Ved generalforsamlingen avholdt 26. april 2022 ble Torill Mølmen og Knut Olav Brekkhund Sæves valgt til å underskrive protokollen. Linn Laupsa var valgt til møteleder. For generalforsamlingen avholdt 26. april 2023 ble Jon Endre Røed og Knut Olav Brekkhund Sæves valgt til å underskrive protokollen. Anne-Kari Holm var valgt til møteleder. Aksjelovens § 5-16 (3) sier at protokollen skal signeres av møtelederen og minst en annen person valgt av generalforsamlingen. I aksjonæravtalens § 7 er det nedfelt at generalforsamlingen selv velger sin leder. Dette skal likevel gjøres på en slik måte at hver av aksjonærene har møteleder hvert annet år.

4.2.3 Selskapets styre – sammensetning og funksjon

Bestemmelser vedrørende styrets sammensetning er nedfelt selskapets vedtekter § 7. Her fremkommer det at styret skal ha fem medlemmer. Fire av disse med tilhørende varamedlemmer velges av generalforsamlingen, etter innstilling fra valgkomiteen. Selskapets ansatte velger ett styremedlem. Per i dag er ikke dette ansattevalgte styremedlemmet valgt blant de ansatte selv. Vedtektene bestemmer også at det skal velges «to upersonlige varamedlemmer». Videre sier vedtektene at det skal «...tilstrebes god kjønnsbalanse i styret». Styrets leder velges på generalforsamlingen. Styret velger selv sin nestleder. Styremedlemmenes funksjonstid er satt til fire år. For å sikre rulling av styrets medlemmer er det åpnet for at styremedlemmer kan velges for en to-års periode. Gyldig styrevedtak forutsetter at et flertall av styrets medlemmer er til stede ved behandling av saken. Operasjonssjef deltar i styrets møter og kan uttale seg i disse, men har ikke stemmerett.

Revisjonens kontroll viser at styrets sammensetning per i dag består av to menn og tre kvinner. Styremedlemmene har samlet sett bred erfaring i fra ledelse av kulturinstitusjoner, juss, økonomi og ledelse.

Av valgkomiteens instruks fremgår det at valgkomiteen, ved avgivelse av sin innstilling til styresammensetning, blant annet skal legge vekt på at de foreslåtte kandidater har den nødvendige erfaring, kompetanse og kapasitet til å utføre de aktuelle vervene på en tilfredsstillende måte, og at det skjer hensiktsmessig utskifting i de aktuelle verv. Det skal også legges vekt på representasjon av begge kjønn og styremedlemmenes uavhengighet i forhold til selskapet. Komiteen skal også i sine vurderinger legge vekt på at styret skal samarbeide og opptre som et kollegialt organ. Videre legger retningslinjene til grunn at valgkomiteen skal se hen til de anbefalinger om sammensetning av styre og valgkomité som følger av KS

anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll og eventuelle andre relevante anbefalinger om god eierstyring (corporate governance). Valgkomiteen skal innhente styrets egnevaluering.

Det er utarbeidet en styreinstruks for styret i Opera Østfold AS. Denne ble vedtatt av Østfold fylkesting 20/6-19 og Halden kommunestyremøte 23/5-19. Denne styreinstruksen trekker opp retningslinjene for styrets arbeid blant annet ved å redegjøre for hva som er styrets ansvar og oppgaver. Instruksen inneholder blant annet bestemmelser om saksbehandlingen i styret. I styreinstruksens punkt 8 er det bestemt at styret årlig skal gjennomføre egnevaluering av sin funksjon og kompetanse. Revisjonen er av selskapet opplyst om at styret vil gjennomføre egnevaluering høsten 2023.

Revisjonens kontroll av i alt åtte styreprotokoller for perioden 16. februar 2022 – 9. juni 2023 viser at daglig leder rapporterer på virksomhetens status i alle styremøter. Kontrollen viser også at styret behandler og vedtar en møteplan for sitt arbeid. Møteplan for styrets arbeid i 2023 ble behandlet i sak 11, 10. januar 2023.

Av styrets egenerklæring fremgår det at styret har fått inngående informasjon om Opera Østfold sine oppgaver og arbeidsområder. Dette inkluderer selskapets kunstneriske samarbeidspartnere, sponsorer og selskapets finansieringsmodell. Styret har i tillegg gjennomført et styreseminar der satsningsområder og strategi var tema. Samtlige styremedlemmer har deltatt. Utover dette er det ikke vurdert behov for ytterligere opplæring.

Revisjonens kontroll av Styrevervregisteret viser at selskapets styremedlemmer ikke er innført i dette registeret.

4.2.4 Etiske retningslinjer – habilitet og samfunnsansvar

Revisjonen har fått oversendt og har kontrollert «Etiske retningslinjer for Opera Østfold». Det fremgår ikke av det oversendte dokumentet om dette er retningslinjer som kun er administrativt vedtatt, eller om også selskapets styre har behandlet og vedtatt retningslinjene for selskapet.

Selskapets etiske retningslinjer beskriver at Opera Østfold AS skal være kjennetegnet av høy etisk standard. Respekt og toleranse er grunnleggende prinsipper for selskapets arbeid.

Retningslinjene gjelder for alle ansatte, vikarer, oppdragstakere og konsulenter som representerer Opera Østfold. Et særlig ansvar er tillagt selskapets ledere for å sørge for at regelverket etterleves og eventuelle brudd følges opp.

De etiske retningslinjene omhandler tematikk som:

- Menneskeverd, likestilling og integrering
- Kompetanse og fullmakt
- Taushetsplikt og ytringsfrihet
- Forholdet til sosiale medier
- Lojalitet, habilitet og interessekonflikt
- Forhold til forretningsforbindelser, samarbeidspartnere, konkurrenter og offentlige myndigheter
- Gaver og andre fordeler
- Informasjon og rapportering

- Sikring og bruk av Opera Østfolds eiendeler
- Private forhold
- Varsling
- Oppfølging og sanksjoner

De etiske retningslinjene sier at av hensyn til habilitet og konfidensialitet bør ikke medarbeidere i nære relasjoner stå i direkte rapporteringsforhold til hverandre. Videre fastsetter retningslinjene at Opera Østfold skal arbeide aktivt mot alle former for korrupsjon. Det påligger medarbeidere i selskapet å sikre at man ikke kan komme i et avhengighetsforhold til kunder, leverandører, samarbeidspartnere eller andre av virksomhetens forbindelser, som kan hindre objektiv opptreden. Medarbeidere skal ta avstand fra enhver uetisk forretningspraksis. Opera Østfold har forankret sin økonomistyring i selskapets etiske retningslinjer, instruksjer og varslingsrutiner. Opera Østfold opplyser at de følger lov om offentlige anskaffelser⁴, revisjonen har ikke gjort egne kontroller av dette. Ordfører har i egenerklæringen gitt uttrykk for at selskapet har gode prosesser ved anskaffelser og har et avklart forhold til lov om offentlige anskaffelser.

4.2.5 Kommunens eierskapsmelding

Kommunestyret i Halden behandlet og vedtok dokumentet «Eiermelding» den 5. juni 2019. Det vil si at det var kommunestyret for valgperioden 2015 – 2019 som vedtok gjeldende Eiermelding. Kommunestyret har vedtatt at Eiermeldingen skal gjennomgås årlig⁵. Kommunelovens § 26-1 sier at kommunen minst én gang i valgperioden skal utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret selv.

Eiermeldingen beskriver i kapittel 3 kommunens overordnede eierskapspolitikk. I kapittel 5 fremkommer det en oversikt over kommunens forskjellige eierskap og kommunens Eierstrategi for det enkelte selskap. En konsekvens av at kommunen ikke har behandlet kommunens Eiermelding i innværende kommunestyreperiode er at Opera Østfold AS ikke fremkommer i listen over selskaper kommunen har Eierinteresser i.

I Eiermeldingen delegerer kommunestyret til rådmannen å beslutte mindre endringer i virksomhetenes vedtekter. Aksjelovens § 5-18 stadfester at beslutning om å endre vedtektene treffes av generalforsamlingen, hvis ikke noe annet er fastsatt i lov.

4.2.6 Eierstrategi

I og med at Opera Østfold AS i eierskapsmeldingen ikke er ført opp i listen over selskaper kommunen har Eierinteresser, så fremkommer det heller ikke noen Eierstrategi for selskapet i dette dokumentet. Ordfører har i sin egenerklæring som Eierrepresentant opplyst at kommunens instrueringer årlig fremkommer i tildelingsbrev fra Halden kommune. Revisjonen har fra selskapet fått oversendt «Tilskuddsbrev 2023» fra Halden kommune. Under pkt. 3 i tilskuddsbrevet redegjør Halden kommune for de forutsetninger som legges til grunn for tildelingen. Halden kommune ønsker at det rettes særlig oppmerksomhet på å fremme likestilling mellom kjønnene samt å inkludere samfunnsgrupper som er underrepresentert. Kommunen ønsker også at selskapet skal medvirke til at kunst- og kulturuttrykk til samer og nasjonale minoriteter i større grad kan bli en del av kulturlivet i hele Norge.

Videre forutsetter Halden kommune at selskapet utnytter sitt egeninntekspotensial og arbeider for å utvikle andre inntektskilder enn det offentlige tilskuddet.

⁴ Årsrapport 2022, s. 8

⁵ Eiermelding, s. 13

Halden kommune har også lagt som forutsetning at alle som har ledsagerbevis for funksjonshemmede, og som kjøper billett til ordinær pris til et arrangement, får gratis billett for sin ledsager. Det kan eventuelt tilbys rabattordninger som gjør at billettprisene for den funksjonshemmede og ledsager samlet ikke overstiger prisen for en ordinær billett.

Tildelingsbrevet er signert av enhetsleder kultur i Halden kommune, som også er en av kommunens to representanter i selskapets generalforsamling.

4.2.7 Rapportering og eiermøter

I det tidligere nevnte tildelingsbrevet fra Halden kommune krever Halden kommune at Opera Østfold AS må utarbeide en rapport om aktiviteten for driftsåret 2023. Rapporteringen skal blant annet inneholde revidert regnskap for 2023, samt omtale av resultater i samsvar med de formål som selskapet beskrev i sin søknad til kommunen. I tillegg til dette skal rapporten inneholde omtale av resultater vedrørende andre krav og forutsetninger kommunen beskrev i tilskuddsbrevet, jf. kap. 4.2.6.

I styrets egenerklæring er det opplyst at det gjennomføres ett til to eiermøter per år. Styreprotokollen datert 10.01.2023 opplyser i sak nr. 9 at det ble gjennomført eiermøte mellom eiere og selskap den 4. november 2022. Fra eierne deltok både politisk og administrativ ledelse og fra Opera Østfold deltok styreleder og operasjef. Det ble ført protokoll fra møtet. I egenerklæringen fra styret er det opplyst at det ikke fattes beslutninger i eiermøtene. Dette skjer kun i selskapets generalforsamling.

4.3 Vurderinger

Vedtekter

Revisjonens kontroll viser at selskapet har vedtekter som tilfredsstillende oppfyller kravene til innhold i aksjeloven, herunder foretaksnavn, virksomhet (formål), aksjekapitalens størrelse og aksjenes pålydende beløp. Revisjonen registrerer at selskapets generalforsamling 26.04.2023 vedtok retningslinjer for valgkomiteen i Opera Østfold AS og anser at dette er en oppfølging av KS' anbefaling nr. 10. Revisjonen registrerer også at vedtektene ble endret i samme møte og anser dette som en oppfølging av KS' anbefaling nr. 5, som sier at selskapets styringsdokumenter bør revideres jevnlig.

Generalforsamling – representasjon og vedtak i eierorganet

KS' anbefaling 7 anbefaler som hovedregel at kommunestyret oppnevner sentrale folkevalgte som eierrepresentanter i eierorganet. Per i dag er Halden kommune representert i selskapets generalforsamling med ordfører og en representant fra kommunens administrasjon. Aksjeloven sier ikke noe om hvem som skal møte som aksjonær. KS peker på at oppnevning av sentrale folkevalgte til eierorganet vil bidra til å forenkle samhandlingen og kommunikasjonen mellom kommunestyret og eierorganet. Ordfører eller andre kommunestyrerepresentanter må gis fullmakt for å kunne stemme på generalforsamling. Det er selskapets formål som avgjør hvorvidt kommunalt ansatte bør velges til eierorganet. KS sier at dersom formålet med selskapet er rene driftsmessige oppgaver er det ingenting i veien for at kommunalt ansatte kan sitte i eierorganet. Basert på de formål som fremkommer i aksjonæravtalen og i selskapets vedtekter, samt de forutsetninger som presenteres i Halden kommunes tildelingsbrev, er revisjonen av den oppfatning at formålet med selskapet strekker seg ut over ren drift. Denne vurderingen bygger for eksempel på målsettingen om «å bidra til utvikling av regionens kunst og kulturliv», som fremkommer i vedtektenes § 2. Revisjonen anbefaler derfor at Halden kommune rendyrker den politiske eierstyringen ved å oppnevne sentrale folkevalgte som eierrepresentanter til eierorganet.

Revisjonens kontroll av generalforsamlingsprotokollene for 2022 og 2023 viste at det ikke foreligger en fortegnelse over aksjonærene, slik aksjelovens § 15-13 krever. I henhold til selskapets vedtekter § 3 utgjør selskapets aksjekapital kr 500 000, fordelt på 50 aksjer. Aksjelovens § 5-3 sier at hver aksje utgjør en stemme. I og med at eierskapet av Opera Østfold AS er delt 50/50 mellom Viken fylkeskommune og Halden kommune, stemmer hver av eierne for 250 aksjer hver i generalforsamling. Aksjonæravtalens § 7 bestemmer at hver av aksjonærene oppnevner to representanter til generalforsamling. Med bakgrunn i dette anbefaler revisjonen Halden kommune å bidra til at generalforsamlingen utarbeider en fortegnelse over aksjonærene slik aksjeloven krever. Den samme kontrollen viste at generalforsamlingens møteleder ikke har signert protokollen, slik aksjelovens § 5-16 (3) krever. Revisjonen anbefaler Halden kommune å sikre at generalforsamlingens møteleder signerer generalforsamlingens protokoll.

Kontrollen viser at generalforsamlingene har behandlet saker i tråd med aksjelovens bestemmelser og selskapets vedtekter.

En 50/50 fordeling av eierinteressene gjør at eksempelvis aksjelovens bestemmelser i § 5-17, om at endringer i selskapets rammebetingelser krever alminnelig flertall på generalforsamling, i realiteten blir avgjort av møteleders stemmegiving, dersom eierne har ulikt syn på en sak. Aksjonæravtalens § 7 sier at generalforsamlingen selv velger sin leder. Dette skal likevel gjøres på en slik måte at hver av aksjonærene har møteleder annet hvert år. Revisjonens kontroll viste at generalforsamlingene i 2022 og 2023 begge ganger ble ledet av representanter fra Halden kommune. Med bakgrunn i dette anbefaler revisjonen at Halden kommune tar initiativ til at aksjonæravtalens § 7 følges opp ved avholdelse av neste generalforsamling.

Styre – sammensetning og funksjon

Selskapet benytter seg av valgkomite ved styrevalg. Med dette er KS' anbefaling nr. 10 fulgt opp. Det er anbefalt at styret sammensettes med komplementær kompetanse og erfaring, samt at styret samlet sett kan sikre styrets tilsyns- og kontrollfunksjon overfor daglig leder. Det er revisjonens vurdering at styret er sammensatt av personer med god kompetanse innenfor områder som er relevante for selskapets drift, samt kontroll og tilsyn av denne.

Revisjonen vurderer at KS' anbefaling om balansert kjønnsrepresentasjon i styret er fulgt opp.

Revisjonen registrerer at styret har gjennomført styreseminar der satsningsområder og strategi har vært tema. Det skal gjennomføres en egevaluering av styrets arbeid høsten 2023. Styret vedtar årlig møteplan. Med dette anser revisjonen at KS' anbefalinger på dette området er fulgt opp.

KS' anbefaling 17 anbefaler å registrere styreverv i KS' styrevervregister. Åpenhet rundt hvilke roller lokalpolitikere har er viktig for å unngå mistanke om rolleblending. Kommunalt eide selskaper bør vedta å slutte seg til styrevervregisteret, som så innhenter opplysninger automatisk fra Brønnøysundregisteret. Revisjonens kontroll har vist at selskapet og dets styremedlemmer ikke er registrert i styrevervregisteret. Revisjonen anbefaler at Halden kommune tar initiativ til at selskapet registreres i styrevervregisteret.

Det er vedtatt en instruks for styrets arbeid. Dette er i tråd med aksjelovens § 6-23 som sier at i selskaper hvor de ansatte har representasjon i styret, skal styret fastsette en styreinstruks som gir nærmere regler om styrets arbeid og saksbehandling.

Revisjonens kontroll av selskapets styreprotokoller har vist at daglig leder jevnlig holder styret orientert om selskapets virksomhet, stilling og resultatutvikling. Med dette anser revisjonen at bestemmelsene i aksjelovens § 6-15 er oppfylt.

Aksjelovens § 6-4(1) sier at i et selskap med flere enn 30 ansatte, som ikke har bedriftsforsamling, kan et flertall av de ansatte kreve at ett styremedlem og en observatør med varamedlemmer velges av og blant de ansatte. Ansattes rett til valg av styremedlemmer inntreer når et selskap har mer enn 30 ansatte. Opera Østfold AS har per i dag 3 ansatte. Eierne av Opera Østfold AS har altså gitt de ansatte rettigheter ut over de bestemmelser som aksjeloven fastsetter. Revisjonen registrerer at det ansattevalgte styremedlemmet i Opera Østfold AS ikke er valgt blant de ansatte i selskapet.

Revisjonen antar at eiernes begrunnelse for å gi de ansatte rett til styrerepresentasjon i selskapet, utover aksjelovens bestemmelser, er å finne i et ønske om å styrke de ansattes muligheter for medvirkning og medbestemmelse, samt å trekke veksler på de ansattes kunnskaper og erfaringer i styringen av selskapet. Revisjonen anbefaler derfor Halden kommune å vurdere om nåværende praksis med at de ansatte velger en styrerepresentant som ikke er ansatt i selskapet, er i tråd med intensjonen bak bestemmelsen i selskapets vedtekter § 7.

Etiske retningslinjer – habilitet og samfunnsansvar

Kommunale selskaper forvalter fellesskapets ressurser. Forvaltningen skal skje på en måte som samsvarer med befolkningens oppfatninger om rett og galt. Kommunens omdømme vil også avhenge av hvordan den forvalter sitt samfunnsansvar gjennom egne selskaper. Revisjonen anser at «Etiske retningslinjer for Opera Østfold» adresserer disse målsettingene, samt eventuelle habilitetsutfordringer på en hensiktsmessig måte. Revisjonen vurderer med bakgrunn i dette at KS' sine anbefalinger på dette området er

fulgt opp.

Kommunens eierskapsmelding

Halden kommune har ikke behandlet sin eierskapsmelding siden juni 2019. Dette er i strid med kommunelovens bestemmelser om at kommunen minst en gang i valgperioden utarbeider en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret selv. Revisjonen anbefaler derfor at Halden kommune utarbeider og vedtar eierskapsmelding så raskt det lar seg gjøre, jf. bestemmelsene i kommunelovens § 26-1.

I Eiermeldingen som kommunestyret vedtok i 2019 er det vedtatt og delegert til rådmannen å beslutte mindre endringer i virksomhetenes vedtekter. Dette er etter revisjons syn i strid med aksjelovens § 5-18, som sier at beslutning om å endre vedtektene treffes av generalforsamlingen, hvis ikke noe annet er fastsatt i lov. Revisjonen anbefaler derfor at denne formuleringen tas ut i forbindelse med revideringen av eierskapsmeldingen.

Eierstrategi

I og med at Halden kommune ikke har en oppdatert eierskapsmelding, så fremkommer ikke eierskapet av Opera Østfold AS med tilhørende eierstrategi i den Eiermeldingen kommunestyret vedtok i 2019. Revisjonen anbefaler at eierskapet av Opera Østfold AS fremkommer i ny eierskapsmelding og at kommunens eierstrategi fremkommer i samme dokument, på samme måte som for andre selskap kommunen har eierinteresser i.

Revisjonen registrerer at kommunen har uttrykt forventninger og målsettinger for sitt eierskap gjennom «Tilskuddsbrev 2023» og vurderer det som positivt at kommunen har uttrykt målsettinger for sitt eierskap på denne måten.

Rapportering og Eiermøter

Det gjennomføres Eiermøter mellom selskapet og Eierne. Revisjonen anser med dette at KS' anbefaling 6 er fulgt opp. Jevnlige Eiermøter bidrar etter revisjonens syn til god kunnskap om og dialog mellom selskap og Eierne.

Revisjonen registrerer at Halden kommune i «Tildelingsbrev 2023» til Opera Østfold AS krever at Opera Østfold AS skal utarbeide en rapport om aktiviteten i selskapet for driftsåret 2023. Revisjonen anbefaler at denne rapporten legges frem for kommunestyret, for eksempel som en orienteringssak, slik at kommunestyret er godt orientert om selskapets drift.

4.4 Konklusjon og anbefalinger

Basert på vurderingene konkluderer revisjonen med at Halden kommune på flere områder utøver sitt eierskap i Opera Østfold AS i samsvar med aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring. Revisjonen har likevel følgende anbefalinger til Halden kommune:

- a. Halden kommune bør oppnevne sentrale folkevalgte som eierrepresentanter til eierorganet.
- b. Halden kommune bør bidra til at det ved avholdelse av generalforsamling i Opera Østfold AS utarbeides en fortegnelse over aksjonærene slik aksjeloven krever.
- c. Halden kommune bør sikre at generalforsamlingens møteleder signerer generalforsamlingens protokoll.
- d. Halden kommune bør ta initiativ til at aksjonæravtalens § 7, angående valg av møteleder i generalforsamling, følges opp ved avholdelse av neste generalforsamling.
- e. Halden kommune bør ta initiativ til at selskapet registreres i styrevervregisteret.
- f. Halden kommune bør vurdere om nåværende praksis med at de ansatte velger en styrerepresentant som ikke er ansatt i selskapet, er i tråd med intensjonen bak bestemmelsen i selskapets vedtekter § 7.
- g. Halden kommune bør utarbeide og vedta eierskapsmelding så raskt det lar seg gjøre, jf. bestemmelsene i kommunelovens § 26-1.
- h. Halden kommune bør, i forbindelse med revideringen av eierskapsmeldingen, fjerne formuleringen vedrørende kommunedirektørens myndighet til å beslutte mindre endringer i virksomhetenes vedtekter.
- i. Halden kommunes eierskap og eierstrategi i Opera Østfold AS bør fremkomme i ny eierskapsmelding.
- j. Halden kommune bør sikre at Opera Østfold sin rapport, jf. «Tildelingsbrev 2023» legges frem for kommunestyret, for eksempel som en orienteringssak, slik at kommunestyret er orientert om selskapets drift.

5 Kilder

Lover, forskrifter, statlige veiledere

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), 2018.⁶
Prop. 46 L (2017–2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (kommuneloven).
Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova), 2006.
Lov om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), 1967.
Lov om aksjeselskaper (aksjeloven), 1997.
Lov om allmennaksjeselskaper (allmennaksjeloven), 1997.
Brønnøysundregistrenenes Enhetsregister, Brreg.no.
Forskrift om kontrollutvalg og revisjon, 2019.
Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften), 2016.

Forskningsrapporter, bransjeorganisasjoner mv.

Standard for eierskapskontroll (RSK 002), NKRF⁷, 2020.
Veileder i selskapskontroll, NKRF, 2018.
Håndbok for ordførere, KS folkevalgtprogram 2019–2023, 2020.
Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll, KS, 2020.
Styrevervregisteret.no, KS.
Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon, Transparency International Norge, 2014.
Kommunale selskaper og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap, NIBR-rapport 2015:1, OsloMet.
Styring av kommunalt eide selskaper, Vibeke Resch-Knudsen, Kommuneforlaget, 2012.

Halden kommune

Eiermelding 2019 – Halden kommune
Egenerklæring - eierrepresentant

Selskapet

Aksjonæravtale for Opera Østfold AS
Vedtetter for Opera Østfold AS, revidert av generalforsamling 26. april 2023
Protokoller fra generalforsamlinger 2022 og 2023
Styremøteprotokoller 2022-2023
Retningslinjer for samfunnsansvar, Opera Østfold AS
Strategiplan Opera Østfold AS 2020-2024
Budsjett 2023, Opera Østfold AS
Årsregnskap 2022, Opera Østfold AS
Årsrapport 2022, Opera Østfold AS
Revisjonsberetning 2022, Opera Østfold AS
Styreinstruks, Opera Østfold AS
Retningslinjer for valgkomiteen i Opera Østfold AS
Ethiske retningslinjer, Opera Østfold AS
Egenerklæring – styret i Opera Østfold AS

⁶ Det året loven opprinnelig ble vedtatt, gjengis.

⁷ Norges Kommunerevisorforbund byttet 01.01.2022 navn til "NKRF – kontroll og revisjon i kommunene" med NKRF som kortnavn.

Vedlegg 1: Høringsuttalelser til rapporten

ØSTRE VIKEN KOMMUNEREVISJON IKS

Råkollveien 103

1664 ROLVSØY

Deres referanse:

Vår referanse:

Saksbehandler:

Dato:

2023/8973 3

Jens-Petter Berget

09.11.2023

Oversendelse av rapport fra eierskapskontroll av Opera Østfold AS til uttalelse fra eier og selskap

«Basert på vurderingene konkluderer revisjonen med at Halden kommune på flere områder utøver sitt eierskap i Opera Østfold AS i samsvar med aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring.»

Halden kommune tar rapporten til etterretning.

Anbefalingene som fremkommer i rapporten gjennomgås og nødvendige tiltak blir gjort, før politisk behandling.

Med hilsen

Dokumentet er elektronisk godkjent og signert av

Jens-Petter Berget

leder for samfunnsutvikling

Samfunnsavdelingen

Godkjent av: Fredrik Holm



Postadresse

Halden kommune
Postboks 150, 1751 Halden

Besøksadresse

Storgt. 8, 1771 Halden



Halden.kommune.no

Facebook.com/halden.kommune.no



Postmottak@halden.kommune.no

Bank

5315.05.15218

Org.nr.

959 159 092

Halden 26/10-23

Østre Viken kommunerevisjon IKS

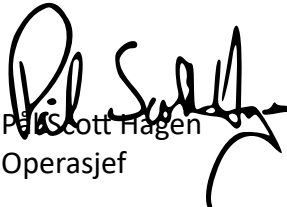
UTTALELSE KNYTTET TIL RAPPORT FRA EIERSKAPSKONTROLL / OPERA ØSTFOLD AS

Opera Østfold har mottatt høringsutkast av Rapport fra eierskapskontroll utført av Østre Viken kommunerevisjon IKS.

Opera Østfold tar rapporten til etterretning og har ingen ytterligere uttalelser.

Vennlig hilsen

Sign
Stein Olav Henrichsen
Styreleder


Pål Scott Hagen
Operasjef