



OPPFØLGINGSRAPPORT
FREDRIKSTAD KOMMUNE
15.04.2026

Isegran Eiendom AS

Oppfølging av forvaltningsrevisjon for Fredrikstad kommune

Innhold

1	Innledning	1
2	Gjennomføring av undersøkelsen	2
	2.1 Oppfølgingskriterier.....	2
	2.2 Metode og datagrunnlag	2
3	Forvaltningsrevisjon Isegran Eiendom AS.....	3
	3.1 Bakgrunn for vedtaket.....	3
	3.2 Kulepunkt 1: Styreinstruks for Isegran Eiendom AS.....	3
	3.3 Kulepunkt 2: Godkjenning av timesats - styremedlemmer	5
	3.4 Kulepunkt 3: Taksering av eiendomsmassen	6
4	Konklusjon.....	8
5	Kilder og vedlegg	9
	5.1 Relevante dokumenter	9
	5.2 Kommunedirektørens uttalelse	9
	5.3 Redegjørelse for oppfølging av vedtak.....	10

1 Innledning

Forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 5 fastslår at kontrollutvalget skal påse at kommunestyrets vedtak om forvaltningsrevisjoner blir fulgt opp, og skal rapportere til kommunestyret om vedtaket er fulgt opp.

Revisjonen gjennomførte forvaltningsrevisjonen «Isegran Eiendom AS» i Fredrikstad kommune i 2024. Rapporten fra revisjonen ble behandlet i kontrollutvalget i sak 24/50, 27.11.2024, og i bystyret i sak 253/24 den 12.12.2024. Bystyret vedtok i saken at vedtaket skulle følges opp med en oppfølgingsrapport levert av revisjonen. Oppfølgingsrapporten skal behandles av kontrollutvalget og kommunestyret.

Revisjonen vil takke Fredrikstad kommune for samarbeidet i forbindelse med gjennomføring av oppfølgingsundersøkelsen.

2 Gjennomføring av undersøkelsen

2.1 Oppfølgingskriterier

Formålet med oppfølgingsundersøkelsen er å kontrollere om bystyrets vedtak i forbindelse med forvaltningsrevisjonsrapporten er fulgt opp.

Bystyret i Fredrikstad kommune fattet følgende vedtak i sak 253/24, 12.12.2024:

1. Bystyret tar forvaltningsrevisjonsrapport «Isegran Eiendom AS» til orientering, og ber administrasjonen følge opp de tre anbefalinger som fremkommer av rapporten. Herunder skal selskapet:
 - utarbeide instruks for styret i selskapet.
 - vurdere om det er hensiktsmessig at administrerende direktør godkjenner timesatser for selskaps styremedlemmer for arbeid som ikke dekkes av ordinær styregodtgjørelse.
 - avklare med Fredrikstad kommune om det fremdeles er en eierforventning at eiendomsmassen i Isegran Eiendom AS skal takseres regelmessig. Dersom det skulle vise seg at dette fremdeles er en eierforventning så bør det etter revisjonens syn også avklares om det er eier, eller selskapet selv, som skal stå for kostnadene og gjennomføringen av en slik taksering.
2. Bystyret viser til kontrollutvalgets ansvar for å påse at bystyrets vedtak i forbindelse med forvaltningsrevisjon blir fulgt opp. Bystyret ber kontrollutvalget om å følge opp vedtaket med en oppfølgingsrapport fra revisjonen ett år etter bystyrets behandling av saken. Denne oppfølgingsrapporten skal også sendes til bystyret.

2.2 Metode og datagrunnlag

Revisjonen ba i e-post til kommunedirektøren datert 18.12.2025 om en redegjørelse for hvilke tiltak som er iverksatt som følge av bystyrets vedtak. Revisjonen ba også om at eventuelle iverksatte tiltak dokumenteres så langt det lot seg gjøre.

Kommunedirektøren ved Pål Henning Klavenes har i brev til revisjonen datert 20.01.2026 redegjort for hvordan bystyrets vedtak er fulgt opp.

Revisjonen har gjennomført vurderinger på bakgrunn av administrasjonens redegjørelse og oversendt dokumentasjon. Videre har kommunedirektøren fått anledning til å uttale seg om denne rapporten før den ble sendt til behandling i kontrollutvalget i Fredrikstad kommune. Uttalelsen er gjengitt i kapittel 5.2.

3 Forvaltningsrevisjon Isegran Eiendom AS

3.1 Bakgrunn for vedtaket

Forvaltningsrevisjonen omfattet en vurdering av den økonomiske utviklingen, styringen og etterlevelsen av eierforutsetningene i Isegran Eiendom AS.

Ved etableringen av selskapet i 2018 ble eiendommer til en verdi av 356,3 millioner kroner overført til selskapet som tingsinnskudd fra Fredrikstad kommune. Bystyret uttrykte på dette tidspunkt en forventning om årlig avkastning på om lag 6 % og utbytte over 20 millioner kroner fra 2023. Revisjonens gjennomgang viste imidlertid at både morselskapet og de fleste datterselskapene hadde underskudd frem til 2023. Morselskapet hadde et akkumulert underskudd på om lag 8 millioner kroner, mens datterselskapene samlet hadde et underskudd på over 4,5 millioner kroner. Samtidig økte lønnskostnadene i selskapet betydelig. Revisjonens nøkkeltallsanalyse viste lav lønnsomhet og svekket likviditet. Egenkapitalen i konsernet var redusert, og total kapitalrentabiliteten var lav, noe som indikerte at selskapet i begrenset grad genererte inntekter fra eiendelene. Konsernet hadde derfor ikke vært i posisjon til å utbetale utbytte til Fredrikstad kommune frem til 2023. Utviklingen i 2024 viste tegn til bedring gjennom salg av eiendommer og aksjer, og det var planlagt en utbytteutbetaling på 20 millioner kroner, forutsatt at planlagte salg ble gjennomført.

Revisjonen vurderte at styre og administrasjon i hovedsak hadde etablert hensiktsmessige styrings- og rapporteringssystemer, inkludert tydelig rollefordeling, budsjett- og regnskapsrutiner og dokumentasjon av beslutninger. Samtidig manglet selskapet en formell styreinstruks. Revisjonen identifiserte også uklarheter knyttet til godkjenning av timesatser for styremedlemmer, samt knyttet til om eiendomsmassen skulle takseres regelmessig i tråd med slik eierforventningen var ved etablering av selskapet.

Revisjonen anbefalte at selskapet utarbeidet en styreinstruks, vurderte ordningen der administrerende direktør godkjente styremedlemmers timesatser, og avklarte med eier om det fortsatt var en forventning om regelmessig taksering av eiendommene, samt hvem som skulle ha ansvar for gjennomføring og kostnader.

3.2 Kulepunkt 1: Styreinstruks for Isegran Eiendom AS

3.2.1 Bakgrunn

Revisjonens kontroll viste at det ikke var utarbeidet instruks for styrets arbeid. Aksjeloven § 6-23 sier: «I selskaper hvor de ansatte har representasjon i styret, skal styret fastsette en styreinstruks som gir nærmere regler om styrets arbeid og saksbehandling».

Ettersom det ikke var valgt ansattrepresentant til styret i Isegran Eiendom AS, forelå det ikke et lovpålagt krav om å utarbeide styreinstruks. Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES) anbefalte imidlertid at det burde fastsettes instruks for styret, uavhengig av om de ansatte er representert i styret.

Revisjonens vurdering var at en styreinstruks kunne bidra til styrets arbeid på en positiv måte. En gjennomarbeidet styreinstruks ville for eksempel kunne gi retningslinjer og fastsette arbeidsrutiner for styret og daglig leder, i tillegg til å gi veiledning om rollefordeling og rolleforståelse, samt den enkeltes plikter og ansvar.

På denne bakgrunn anbefalte revisjonen at det ble utarbeidet instruks for styrets arbeid i Isegran Eiendom AS.

Bystyret vedtok derfor at selskapet skal:

- **utarbeide instruks for styret i selskapet.**

3.2.2 Administrasjonens redegjørelse

Administrasjonen opplyser at det utarbeidet en detaljert styreinstruks for Isegran Eiendom AS. Denne styreinstruksen er oversendt revisjonen.

Revisjonens gjennomgang

Revisjonen har fått oversendt og har gjennomgått styreinstruks for Isegran Eiendom AS.

Styreinstruksen for Isegran Eiendom AS regulerer styrets arbeid, ansvar og saksbehandling. Instruksen gjelder også for selskapets heleide datterselskaper og kan fravikes i enkeltsaker dersom det ikke strider mot lov eller vedtekter.

Styreinstruksen beskriver styrets overordnede ansvar for selskapets strategi, kontroll og arbeidsgiverrolle. Styret skal fastsette selskapets strategiske mål og planer, handlingsplaner og budsjett, samt legge langsiktige føringer for virksomheten. Når det gjelder kontroll, skal styret føre tilsyn med selskapets drift, økonomi og forvaltning av verdier. Dette innebærer å følge opp rapportering fra daglig leder, sikre forsvarlig egenkapital og likviditet, samt behandle og godkjenne årsregnskap og andre sentrale beslutninger av betydning for selskapet. I sin arbeidsgiverrolle ansetter styret daglig leder, fastsetter rammer for ledelsen og følger opp ledelsens arbeid. Styret skal også påse at virksomheten drives i samsvar med lover, vedtekter og vedtak fra generalforsamlingen, og bidra til et forsvarlig arbeidsmiljø i selskapet.

3.2.3 Revisjonens vurderinger

Revisjonen vurderer at styreinstruksen for Isegran Eiendom AS dekker flere sentrale elementer som følger av aksjeloven og anbefalinger om god eierstyring og selskapsledelse. Instruksen beskriver styrets ansvar for strategi, planlegging, økonomisk oppfølging og kontroll med virksomheten. Dette er i samsvar med aksjeloven § 6-12, som fastsetter at styret har ansvar for forvaltningen av selskapet, og § 6-13, som pålegger styret å føre tilsyn med daglig ledelse og selskapets virksomhet. Instruksen regulerer også styremøter, saksbehandling og protokollføring, noe som bidrar til strukturert styrearbeid og oppfyller lovens krav til forsvarlig behandling av styresaker.

Instruksen legger videre til rette for strategisk planlegging og økonomisk oppfølging gjennom krav om planer, budsjett og rapportering. Dette er i tråd med anbefalingene fra Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES), som fremhever styrets ansvar for strategi, risikostyring og internkontroll (NUES-anbefalingen, kap. 2 og 10).

Basert på administrasjonens redegjørelse og revisjonens gjennomgang av styreinstruks for Isegran Eiendom AS er det revisjonens vurdering av bystyrets vedtak om at det skulle utarbeides en styreinstruks for Isegran Eiendom AS, er fulgt opp.

3.3 Kulepunkt 2: Godkjenning av timesats - styremedlemmer

3.3.1 Bakgrunn

Forvaltningsrevisjonen av Isegran Eiendom AS viste at selskapet åpnet for å trekke vekslers på styremedlemmenes kompetanse og erfaring utover det som kan regnes å komme inn under ordinært styrearbeid. Dette forholdet var regulert i dokumentet «Notat Hva anses som ordinært styrearbeid». Her kom det frem at styremedlemmenes arbeid utover det som kan regnes som ordinært styrearbeid, skulle godtgjøres etter markedsmessige timesatser, og skulle godkjennes av administrerende direktør. Revisjonen stilte spørsmålsteget ved at en underordnet, i dette tilfellet administrerende direktør, skulle godkjenne timesatsen for styrets medlemmer. Revisjonen viste også til § 8 i selskapets vedtekter der det fremgår at generalforsamlingen er gitt myndigheten til å fastsette styrets honorarer.

Bystyret vedtok derfor at selskapet skal:

- **vurdere om det er hensiktsmessig at administrerende direktør godkjenner timesatser for selskapets styremedlemmer for arbeid som ikke dekkes av ordinær styregodtgjørelse.**

3.3.2 Administrasjonens redegjørelse

Administrasjonen har i sin redegjørelse opplyst følgende:

«Styreinstruksen har satt timesatser som er på nivå med hva f.eks. kommunens rammeavtaler for kjøp av eksterne juridiske tjenester. Styreinstruksen gir detaljerte føringer og regulerer administrerende direktørs rolle for arbeid som ikke dekkes av ordinær styregodtgjørelse. Det er naturlig at dette må løses i selskapets egen organisasjon og organer. Styret har høy tillitt som må ivaretas som offentlig eiet selskap, og at det ser ut til være førende for styreinstruksen».

Revisjonens gjennomgang

Revisjonen har gjennomgått styreinstruksens retningslinjer for hvordan styremedlemmenes eventuelle arbeid for selskapet, utover ordinært styrearbeid, skal håndteres og godtgjøres.

Under overskriften «Arbeid utover ordinært styrearbeid» i styreinstruksen kommer det frem at styremedlemmer i utgangspunktet ikke skal utføre oppgaver for selskapet utover ordinært styrearbeid. Dette for å unngå interessekonflikter og habilitetsproblemer. Dersom styremedlemmer likevel bistår med arbeid utover styrevervet, må det avklares om oppgaven er en del av styrearbeidet eller et eget oppdrag. Oppdrag som ikke regnes som styrearbeid avtales mellom daglig leder og styremedlem, og må godkjennes av styret uten at det aktuelle styremedlemmet deltar.

Det skal vurderes om styremedlemmet har riktig kompetanse og kapasitet til oppgaven, og arbeidet skal rapporteres løpende. Oppdrag honoreres etter medgått tid med fastsatte timesatser, hvor styreleder har en sats fastsatt av generalforsamlingen og øvrige styremedlemmer en sats fastsatt av styret. Reisetid er fakturerbar, og nødvendige utlegg refunderes. Timelister skal sendes månedlig sammen med faktura og dokumentere arbeidets innhold.

Når styremedlemmer opptrer som rådgivere, arbeider de innenfor fullmakter avklart med daglig leder. Eventuelle saker bringes til styret av daglig leder. Under styrebehandling opptrer styremedlemmet i rollen

som styremedlem basert på saksgrunnlaget fra daglig leder, og må fratre behandlingen dersom habilitetsutfordringer oppstår.

3.3.3 Revisjonens vurderinger

Revisjonen registrerer at styreinstruksen åpner for at styremedlemmer kan utføre arbeid utover ordinært styrearbeid dersom dette avklares med daglig leder og godkjennes av styret. Instruksen fastsetter også timesatser for slikt arbeid, hvor styreleders sats besluttes av generalforsamlingen, mens timesatsen for øvrige styremedlemmer fastsettes av styret gjennom instruksen.

Bystyrets vedtak innebærer at selskapet skal vurdere om det er hensiktsmessig at administrerende direktør godkjenner timesatser for arbeid som ikke omfattes av ordinær styregodtgjørelse. Dette reiser et spørsmål om hvor beslutningsmyndigheten for slike satser bør ligge.

Etter gjeldende styreinstruks ligger fastsettelsen av timesatser i hovedsak hos selskapets organer (generalforsamlingen for styreleder og styret for øvrige styremedlemmer). Daglig leder har kun en rolle i å avtale oppdragets art og omfang, ikke i å fastsette honorarsatser. Instruksen er dermed i utgangspunktet konsistent med prinsippet om at styrets godtgjørelse normalt fastsettes av eier gjennom generalforsamlingen eller av styret selv innenfor gitte rammer. Basert på denne vurderingen er det revisjonens oppfatning at kommunestyrets vedtak er fulgt opp.

Revisjonen vil likevel peke på at ordningen som er nedfelt i selskapets instruks kan skape styringsmessige utfordringer. Når styret selv fastsetter timesatser for oppdrag som styremedlemmer kan få fra selskapet, kan det oppstå risiko for interessekonflikter eller uklar ansvarsdeling mellom styret, daglig leder og eier. Det er revisjonens vurdering at styreinstruksens bestemmelser i hovedsak er i tråd med normal selskapsrettslig rollefordeling ved at honorarsatser fastsettes av generalforsamlingen og styret. Skulle bystyret likevel ønske en sterkere eierkontroll på dette området kan en mulig løsning være at generalforsamlingen, eventuelt bystyret gjennom eierstrategi eller eiermelding, fastsetter rammer eller maksimale satser for arbeid utover ordinært styrearbeid.

3.4 Kulepunkt 3: Taksering av eiendomsmassen

3.4.1 Bakgrunn

I den opprinnelige eierstrategien som ble vedtatt ved opprettelsen av selskapet i 2018, sto det følgende: «Verdien av selskapets aktiva skal takseres hver 3.-5. år og ha som formål å vurdere selskapets verdistigning i forhold til bokførte verdier. Kostnadene bekostes av selskapets verdistigning i forhold til bokførte verdier. Kostnadene bekostes av eier».

I «Eierskapsmeldingen 2022-2025» var denne formuleringen tatt ut av eierstrategien for selskapet. Det fremsto som uklart for revisjonen om fraværet av denne formuleringen om taksering av eiendomsmassen, skulle oppfattes dithen at dette ikke lenger er en eierforventning. Revisjonen anbefalte derfor selskapet å avklare dette med eierne.

Bystyret vedtok derfor at selskapet skal

- **avklare med Fredrikstad kommune om det fremdeles er en eierforventning at eiendomsmassen i Isegran Eiendom AS skal takseres regelmessig. Dersom det skulle vise seg at dette fremdeles er en eierforventning så bør det etter revisjonens syn også avklares om det er eier, eller selskapet selv, som skal stå for kostnadene og gjennomføringen av en slik taksering.**

3.4.2 Administrasjonens redegjørelse

Administrasjonen i Fredrikstad kommune har opplyst at selskapet har en portefølje med tomter som ikke er ferdig regulert. Det påpekes at den faktiske tomteverdien er avhengig av mange faktorer. Administrasjonen opplyser at det ikke vurderes å gi informasjon av betydning i forhold til kostnadene for eierskapsoppfølgingen å innhente nye verditakster. Administrasjonen viser også til at selskapet opplyser at det gjøres løpende verdivurderinger av deres tomteportefølje gitt ulike utfall. Dette er forretningssensitiv informasjon som vil svekke selskapet eventuelle fremtidige forhandlingsposisjon om det ble gjort offentlig kjent.

Revisjonens gjennomgang

Revisjonen har ikke gjennomført ytterligere kontroller.

3.4.3 Revisjonens vurderinger

Bystyret ba selskapet avklare med kommunen om regelmessig taksering av eiendomsmassen fortsatt er en eierforventning, samt eventuelt hvem som skal bære kostnader og ansvar for gjennomføring av slik taksering. Administrasjonens redegjørelse, som sier at «...at det ikke vurderes å gi informasjon av betydning i forhold til kostnadene for eierskapsoppfølgingen å innhente nye verditakster.», forstås av revisjonen dithen at spørsmålet er drøftet og avklart med selskapet.


I administrasjonens redegjørelse kommer det frem at eiendomsporteføljen består av tomter som i flere tilfeller ikke er ferdig regulert, og at verdien derfor er usikker og avhengig av fremtidige reguleringsutfall. Videre opplyses det at selskapet gjennomfører løpende interne verdivurderinger, og at nærmere informasjon om disse vurderingene anses som forretningssensitiv. Administrasjonen vurderer derfor at det ikke er hensiktsmessig å innhente nye eksterne takster.

Etter aksjeloven § 6-12 har styret ansvar for forsvarlig forvaltning av selskapet, og anbefalinger fra NUES understreker behovet for tilstrekkelig grunnlag for vurdering av verdier og risiko. Siden kommunen har avklart spørsmålet med selskapet, anser revisjonen at bystyrets vedtak er fulgt opp.

4 Konklusjon

Revisjonen har i denne rapporten vurdert om og i hvilken grad bystyrets vedtak i sak 253/24, er fulgt opp. Revisjonen har konkludert med at bystyrets vedtak er fulgt opp på alle punkter.

Østre Viken kommunerevisjon IKS
Rolvøy, 15.04.2026



Casper Støten
oppdragsansvarlig revisor



Frank Willy Vindløv Larsen
forvaltningsrevisor

5 Kilder og vedlegg

5.1 Relevante dokumenter

- a) Redegjørelse for oppfølging av vedtak: «Oppfølging av forvaltningsrevisjon Isegran Eiendom AS», datert 21.01.2026 (vedlagt).
- b) Styreinstruks for Isegran Eiendom AS
- c) Aksjeloven §§ 6-12 og 6-13.
- d) NUES – Anbefaling om eierstyring og selskapsledelse (2021)

5.2 Kommunedirektørens uttalelse

Kommunerevisjonen mottok per e-post den 14. april 2026 følgende uttalelse fra kommunedirektøren i Fredrikstad kommune:

Kommunedirektørens høringsuttalelse – oppfølgingsrapport Isegran Eiendom AS

Kommunedirektøren har ingen merknader til oppfølgingsrapportens vurderinger og konklusjoner. Kommunedirektøren takker for et godt samarbeid med revisjonen i forbindelse med gjennomføringen av denne forvaltningsrevisjonen.



ØSTRE VIKEN KOMMUNEREVISJON IKS

Råkollveien 103
1664 ROLVSØY

Deres referanse

Vår referanse
2024/29664-7 (PALKLA)

Dato
20.01.2026

Oppfølging av forvaltningsrevisjon "Isegran Eiendom AS"

Vi viser til deres henvendelse av 18- desember 2025, med spørsmål som følger opp forvaltningsrevisjon av Isegran eiendom AS.

Bystyret vedtok følgende:

1. Bystyret tar forvaltningsrevisjonsrapport «Isegran Eiendom AS» til orientering, og ber administrasjonen følge opp de tre anbefalinger som fremkommer av rapporten. Herunder skal selskapet:

- utarbeide instruks for styret i selskapet.

Svar: Selskapet har utarbeidet en detaljert styreinstruks for sitt styre som er vedlagt.

- vurdere om det er hensiktsmessig at administrerende direktør godkjenner timesatser for selskapets styremedlemmer for arbeid som ikke dekkes av ordinær styregodtgjørelse.

Svar: Styreinstruksen har satt timesatser som er på nivå med hva f.eks. kommunens rammeavtaler for kjøp av eksterne juridiske tjenester. Styreinstruksen gir detaljerte føringer og regulerer administrerende direktørs rolle for arbeid som ikke dekkes av ordinær styregodtgjørelse. Det er naturlig at dette må løses i selskapets egen organisasjon og organer. Styret har høy tillitt som må ivaretas som offentlig eiet selskap, og at det ser ut til være førende for styreinstruksen.

- avklare med Fredrikstad kommune om det fremdeles er en eierforventning at eiendomsmassen i Isegran Eiendom AS skal takseres regelmessig. Dersom det skulle vise seg at dette fremdeles er en eierforventning så bør det etter revisjonens syn også avklares om det er eier, eller selskapet selv, som skal stå for kostnadene og gjennomføringen av en slik taksering.

Kommunesekretariatet

Postadresse: Postboks 1405, 1602 FREDRIKSTAD
Webadresse: www.fredrikstad.kommune.no
Org.nr: 940 039 541 Bank:

Besøksadresse: Nygaardsgt. 16, 1606 Fredrikstad
E-postadresse: postmottak@fredrikstad.kommune.no
Telefon: 69 30 60 00

Svar: Selskapet har en portefølje med tomter som ikke er ferdig regulert. Tomteverdien er avhengig av mange faktorer. Det vurderes å ikke gi informasjon av betydning i forhold til kostnadene for eierskapsoppfølgingen å innhente nye verditakster. Selskapet opplyser at det har løpende verdivurderinger av tomteporteføljen sin gitt ulike utfall, men at dette vil være forretningssensitiv informasjon som vil svekke eventuell fremtidige forhandlingsposisjon om det var offentlig kjent i forkant.

Med hilsen

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur

Pål Henning Klavenes

Vedlegg:

1 A2-013 Styreinstruks Isegran Eiendom_vedtatt 18.12.2024