

Juridisk utredning

Utredning og anbefaling vedrørende best egnet og hensiktsmessig selskapsmodell for utvikling og transformasjon av Dokken



Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS

Bergen, 26. oktober 2020

simonsen
vogtwiig

INNHALDSFORTEGNELSE

DEL I – INNLEDNING, OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER	5
1 INNLEDNING OG MANDAT	5
2 BAKGRUNN	6
2.1 Overordnede politiske målsettinger.....	6
2.2 Utredningens overordnede problemstillinger	6
2.3 Alternative modeller for utvikling.....	7
3 OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER	7
3.1 Valg av selskapsform og selskapsstruktur.....	7
3.2 Tidsperspektivet på etableringen.....	7
3.3 Etablere virkemidler for styring og kontroll.....	8
3.4 Utviklingsselskapets oppgaver, rolle og mandat	8
3.5 Overføring av eiendommer til Utviklingsselskapet.....	8
3.6 Kapitalisering av Utviklingsselskapet, herunder salg av enkelttomter.....	9
3.7 Samarbeid med eksterne.....	9
3.8 Utvikling for særskilte forhold	9
DEL II – PREMISSER FOR UTREDNINGEN	11
4 HVA ER ET UTVIKLINGSSSELKAP?	11
5 FAKTISKE FORUTSETNINGER FOR UTREDNINGEN	12
6 DET RETTSLIGE RAMMEVERKET – SÆRLIG MED SIKTE PÅ AKSJESELSKAPER.....	13
6.1 Styring og kontroll.....	13
6.2 Risiko og ansvar	15
6.3 Nærmere om skattemessige forhold – utgangspunkter.....	17
6.4 Skattemessige konsekvenser ved bruk av aksjeselskap.....	17
6.5 Eiendomsskatt	18
6.6 Merverdiavgift og konsekvenser av selve utskillelsen	19
6.7 Dokumentavgift.....	20
6.8 Organisasjon og kommunens rolle som arbeidsgiver.....	20
6.9 Regelverket for anskaffelser.....	20
6.10 Statsstøtte.....	22
6.11 Offentlighetsloven	23
6.12 Samarbeid med andre aktører.....	24
7 STRATEGISKE VURDERINGER.....	25
7.1 Kommunens strategi for kapitalisering av Utviklingsselskapet	25
7.2 Hvordan skal kommunen plassere verdien av eiendomsmassen slik den er i dag?	25
7.3 Hvordan skal kommunen realisere gevinsten knyttet til utviklingen på Dokken?	26
7.4 Politiske føringer for utviklingsarbeidet.....	27
DEL III – VURDERINGER AV DE MEST SENTRALE PROBLEMSTILLINGER.....	28

8	KOMMUNAL EGENREGI ELLER EGET ORGAN / SELSKAP?	28
8.1	Innledning.....	28
8.2	Kommunens mange ansvarsområder gir utfordringer mht. organisering.....	28
8.3	Eiendomsutvikling er en kompetansekrevende og næringsbasert virksomhet.....	28
8.4	Ramme for politisk styring.....	28
8.5	Risiko.....	28
8.6	Samarbeid med eksterne aktører	29
8.7	Selskapsorganisering.....	29
8.8	Skattemessige forhold	29
8.9	Oppsummering.....	29
9	VALG AV SELSKAPSFORM	29
9.1	Kommunalt foretak (KF).....	30
9.2	Aksjeselskap (AS).....	31
9.3	Andre selskapsformer.....	32
9.4	Oppsummering	33
10	STYRING OG KONTROLL AV UTVIKLINGSELSEKAPET	33
10.1	Forholdet mellom kommunen og Utviklingsselskapet.....	33
10.2	Hvordan etablere styringsverktøy?.....	34
11	ETABLERING AV UTVIKLINGSELSEKAPET.....	35
11.1	Tidspunkt for etableringen	35
11.2	Stiftelse av Utviklingsselskapet.....	36
11.3	Utviklingsselskapets vedtekter	37
11.4	Kapitalisering av Utviklingsselskapet	37
11.5	Overføring av eiendommer.....	38
11.6	Enkeltstående overdragelser av grunneiendommer på et tidlig stadium	41
11.7	Utviklingsselskapets organisasjon.....	43
12	UTVIKLINGSELSEKAPETS OPPGAVER / ROLLE	43
12.1	Innledning / generelt.....	43
12.2	Etableringsfasen og overgangen til driftsfasen.....	44
12.3	Utviklingsselskapets rolle i planprosessen	44
12.4	Utviklingsselskapet som grunneier.....	45
12.5	Utviklingsselskapet som strategisk verktøy for bydelutviklingen	47
12.6	Utviklingsselskapet som pådriver i utviklingen av Dokken	48
12.7	Utvikling av andre havneområder	48
12.8	Reversering av en selskapsetablering.....	48
DEL IV – ANDRE VURDERINGER OG TEMA SOM INNGÅR I UTREDNINGEN.....		50
13	KONSERNSTRUKTUR OG SAMARBEIDSMODELLER.....	50
13.1	Etablering av datterselskaper og en konsernstruktur.....	50

13.2	Økt fleksibilitet ved bruk av flere selskaper.....	50
13.3	Samarbeidsmodeller – delt eierskap.....	50
13.4	Skatt og avgift	52
13.5	Datterselskapenes liv etter utbygging.....	53
14	FINANSIERING.....	53
14.1	Generelt.....	53
14.2	Etablering av selskapsstruktur – åpner for mer fleksibilitet med hensyn til finansiering.....	53
14.3	Finansiering av Utviklingselskapet – særlig oppstarten av virksomheten.....	54
14.4	Finansiering av datterselskap	54
15	REKKEFØLGEKRAV OG INFRASTRUKTUR.....	55
16	KORT OM UTVIKLING FOR SÆRSKILTE FORMÅL	56
16.1	Utbygging for offentlige formål – skoler og offentlige bygg.....	56
16.2	Virkemidler for å sikre sosial bærekraft.....	57
	VEDLEGG.....	59

DEL I – INNLEDNING, OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER

1 INNLEDNING OG MANDAT

Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS (SVW) har blitt engasjert av Bergen kommune til å foreta en utredning knyttet til mulig etablering av et eget selskap som kommunen skal benytte i forbindelse med utviklingen av havneområdet Dokken.

Dokken består av et område som i dag i hovedsak er benyttet til havneformål. Bystyret i Bergen kommune har besluttet at de kommunale havneaktivitetene skal flyttes fra Dokken, men det er ikke fattet beslutning mht. når denne flyttingen skal finne sted, og det er heller ikke fattet beslutninger knyttet til hvordan dette skal gjennomføres.

Området som er omfattet av Dokken er for en stor del i kommunalt eie per i dag. For ordens skyld presiseres det at vi i denne utredningen ikke skiller mellom bykassen og havnekassen, men regner all eiendomsmasse innenfor de to kassene som kommunal grunn. I tillegg til kommunen er det ulike private grunneiere i området som også vil være en del av selve utviklingsfasen av området.

I forbindelse med flytting av havneaktivitetene vil det frigjøres betydelige areal i nærhet til sentrum av byen som på den ene siden vil representere betydelige verdier, samtidig som det må foretas en transformasjon av området for å tilpasse dette til endret bruk, noe som vil kreve betydelige investeringer og ressurser i form av kommunal planlegging og regulering.

Flytting av havneaktivitetene vil medføre betydelige kostnader for kommunen, og siktemålet er at disse kostnadene så langt mulig skal dekket inn gjennom å realisere de verdier som ligger i eiendomsmassen på Dokken.

Den 19. juni 2019 fattet bystyret følgende vedtak i sak 209/19:

"Bystyret ber byrådet forberede oppstart av et utviklingsselskap for de kommunale eiendommene på Dokken, og vurdere om selskapet også skal gis en rolle i utviklingen av andre havnearealer som skal transformeres. Byrådet kommer tilbake med en egen sak som blant annet definerer selskapets rolle og mandat, og som angir når i planprosessen selskapet skal starte sin virksomhet."

Den 11. desember 2019 besluttet byrådet at arbeidet med transformasjon av Dokken skal organiseres ut fra en programmodell – Utviklingsprogram for Dokken. Utredning og forberede oppstart av utviklingsselskap har fått benevnelsen prosjekt 2, og denne utredningen vil utgjøre et underlag for de beslutninger som skal treffes i prosjekt 2.

Denne utredningen (heretter kalt **Utredningen**) tar sikte på å gi bystyret et tilstrekkelig grunnlag for å treffe vedtak om etablering av egnet utviklingsselskap for Dokken, samt hvilken selskapsmodell som skal velges. Bestillingen fra Bergen kommune til SVW har følgende overordnede formål:

"Finne best egnet og hensiktsmessig selskapsmodell for utvikling og transformasjon av Dokken, som kan balansere økonomisk avkastning (frigjøring av midler til flytting av havn) samtidig som selskapet skal være et verktøy for å oppnå ønsket byutvikling (sektorpolitiske mål).

Da utvikling av Dokken skal skje over tid, vil det videre være et mål og finne en selskapsmodell som er både robust og fleksibel til å ta opp i seg endrede politiske rammer/føringer. "

Utredningen skal således i tillegg til å utgjøre et beslutningsgrunnlag for en beslutning om eventuell selskapsetablering gi innspill knyttet til selskapets mandat og fremtidig virksomhet, samt prosessen knyttet til selve etableringen av selskapet. Bestillingen fra kommunen til SVW er inntatt som Vedlegg 1 til Utredningen og er utarbeidet av kommunen med innspill fra SVW.

2 BAKGRUNN

2.1 Overordnede politiske målsettinger

En sentral premiss i arbeidet med Utredningen er å hensynta det uttalte hovedformålet om å utvikle Dokken-området som en pilotbydel for bærekraft, som nullutslipps-bydel og med en variert boligsammensetning som gir rom for barnefamilier og beboere med ulik sosial, økonomisk og aldersmessig sammensetning.

Samtidig er det en forutsetning at utviklingen av Dokken skal ta sikte på å skaffe avkastning for kommunen som grunneier, og et av formålene med et eventuelt utviklingsselskap er å legge til rette for at kommunen kan oppbevare en optimal avkastning fra eiendomsmassen, herunder at utviklingen av Dokken helt eller delvis skal finansiere flyttingen av havneaktivitetene fra området.

Vurderingene som skal foretas vil derfor ta sikte på å finne den modellen som best kan balansere disse to målsettingene for utviklingen, og i Utredningen vil vi således knytte våre vurderinger på de enkelte punkter opp mot de ovenfor nevnte formål/målsettinger.

2.2 Utredningens overordnede problemstillinger

Utredningen er en del av det arbeid som skal følge opp bystyrets vedtak i sak 209/19 vedrørende etablering av et utviklingsselskap for de kommunale eiendommene på Dokken. Det overordnede formål er således å utrede og vurdere de problemstillinger som er tatt opp i dette vedtaket. Samtidig skal Utredningen også vurdere dette opp mot dagens situasjon der kommunen selv står som eier av eiendomsmassen.

Utredningen skal på denne bakgrunn i særlig grad ta opp følgende problemstillinger:

1. Skal utviklingen av Dokken-området skje i egenregi ved at kommunen, eller et kommunalt foretak, står som eier og hjemmelshaver til arealene frem til (og gjennom) utviklingsfasen, eller skal eiendomsmassen og utviklingen av denne overføres til et selskap?
2. Dersom det skal etableres et selskap – hvilken selskapsform vil være best egnet?
3. Hvordan etablere effektiv styring og kontroll med et selskap?
4. Tidsperspektivet for etableringen av et selskap – når skal det etableres, og hvordan bør selskapets organisering bygges opp?
5. Hvilken rolle skal selskapet ha og hvilke oppgaver skal legges til selskapet og dets organisasjon?

For å besvare disse spørsmålene må det foretas en rekke vurderinger av både, rettslig, politisk og kommersiell karakter, samtidig som det må legges en del premisser for de vurderinger som skal foretas.

For det første må det foretas rettslige vurderinger knyttet til risiko og ansvar, skatte- og avgiftsrettslige forhold, eierstyring og myndighetsutøvelse, anskaffelsesrettslige forhold og reglene om statsstøtte.

Videre må disse vurderingene gjøres på grunnlag av visse forutsetninger knyttet til kommunen og den fremtidige utvikling som skal skje på Dokken. Disse forutsetningene vil således danne premisser for de vurderinger som gjøres og de anbefalinger som gis i Utredningen. I arbeidet med Utredningen har SVW og kommunen hatt flere møter der disse premissene er gjennomgått og diskutert. I punkt 4

nedenfor har gått nærmere inn på flere av disse premissene som grunnlag for våre vurderinger, i tillegg vil premissene bli omtalt løpende i dokumentet i tilknytning til de vurderinger som er redegjort for.

2.3 **Alternative modeller for utvikling**

Utgangspunktet for Utredningen er at Bergen kommune kan velge mellom i hovedsak fire modeller for utvikling av Dokken;

1. Utvikling i egen regi – kommunen står som eier og utbygger av området som sådan.
2. Etablere et kommunalt foretak (KF) som får ansvaret for å forestå utviklingen av området. Dette vil også være egenregi ettersom kommunen vil være avtalepart utad, likevel slik at KF vil ha egne selskapsorgan.
3. Etablere et aksjeselskap (AS) (heretter **Utviklingsselskapet**) som får tilført eiendomsmassen og står som eier og utbygger.
4. Salg av enkelttomter til utbyggere som forestår utbygging av enkeltbygg eller større områder. Tomtesalg kan skje fra kommunen direkte eller ved at kommunen overfører eiendomsmassen til et eget selskap som deretter selger eiendommen til utbygger.

I tillegg vil man kunne se for seg ulike kombinasjoner av ovennevnte punkter.

3 **OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER**

3.1 **Valg av selskapsform og selskapsstruktur**

Basert på gjennomgåelsen i denne Utredningen er det vår konklusjon og anbefaling at Bergen kommune etablerer et aksjeselskap som skal få ansvaret for å håndtere utviklingen av de kommunalt eide eiendommene på Dokken.

Videre vil vi anbefale at det etableres en selskapsstruktur under dette Utviklingsselskapet slik at utgangspunktet er at hver enkelt eiendom legges inn i egne aksjeselskaper som da blir 100 % eide datterselskaper av Utviklingsselskapet. I eventuelle samarbeidsprosjekter vil Utviklingsselskapets eierandel i datterselskapet bli lavere.

Aksjeselskapsformen er velkjent og utprøvd, det er en fleksibel selskapsform som gir ansvarsbegrensning samtidig som aksjonæren vil ha mulighet til å beholde styring og kontroll med selskapet og eventuelle datterselskaper.

3.2 **Tidsperspektivet på etableringen**

Vi vil anbefale at Utviklingsselskapet stiftes så tidlig som mulig slik at kommunen har det formelle på plass dersom det skulle bli aktuelt å gjennomføre transaksjoner i form av salg av enkelteiendommer, samt at det styre som velges i Utviklingsselskapet kan starte arbeidet med å rekruttere en administrasjon til Utviklingsselskapet og å utarbeide en mer detaljert strategi og mandat for Utviklingsselskapets virksomhet.

Etableringen av Utviklingsselskapets organisasjon bør skje over tid og gjennomføres når det er utarbeidet en strategi og et mandat for Utviklingsselskapet, eventuelt parallelt med at strategien og mandatet utarbeides. På denne måten kan kommunen og Utviklingsselskapet legge til rette for at det i større grad blir rekruttert relevante og ønskede ressurser og kompetanse inn i organisasjonen.

3.3 Etablere virkemidler for styring og kontroll

I forbindelse med stiftelsen bør kommunen utarbeide vedtekter og styreinstruks som sikrer at kommunen vil ha den ønskede styringen og kontrollen med Utviklingsselskapet. Disse dokumentene vil være grunnleggende med tanke på hvordan forholdet mellom kommunen og Utviklingsselskapet skal være, og dette rammeverket bør være på plass tidlig i etableringsfasen slik at oppbyggingen av organisasjonen og klargjøringen av Utviklingsselskapets rolle i bydelsutviklingen gjøres på de riktige premisser hva angår kommunens innflytelse og kontroll med Utviklingsselskapets virksomhet.

3.4 Utviklingsselskapets oppgaver, rolle og mandat

Den nærmere avklaringen av Utviklingsselskapets rolle og mandat er noe som må avgjøres av kommunen. Utviklingsselskapets rolle vil være betinget av både rettsregler, strategiske og politiske beslutninger, samt den prosessen som skal iverksettes med hensyn til utviklingen av Dokken.

Vi vil likevel anbefale at Utviklingsselskapet gis en aktiv rolle allerede i forbindelse med planarbeidet knyttet til Dokken slik at Utviklingsselskapet og dets organisasjon har best mulig forutsetninger for å gjennomføre utbyggingen når man kommer over den neste fasen. Forutsatt at Utviklingsselskapet besitter den nødvendige kompetansen, enten internt eller gjennom engasjement av konsulenter etc., vil et aktivt Utviklingsselskap i den tidlige fasen bidra til å få en mer effektiv prosess. Dersom Utviklingsselskapet påtar seg rollen som den kommunale grunneier vil kommunen legge grunnlag for en viss distanse mellom sin egen rolle som planmyndighet og rollen som grunneier.

Etter hvert som utviklingen skrider frem og organisasjonen i Utviklingsselskapet blir etablert vil Utviklingsselskapet selv, gjennom den erfaring og kompetanse som sitter i Utviklingsselskapet, være en viktig bidragsyter med hensyn til å klarlegge Utviklingsselskapets rolle og mandat. Gjennom de mekanismer som etableres for styring og kontroll vil samtidig kommunen ha virkemidler til å styre Utviklingsselskapets rolle og utførelsens av denne i tråd med de overordnede føringer og ønsker fra kommunen.

3.5 Overføring av eiendommer til Utviklingsselskapet

En av de grunnleggende premisser for etableringen av Utviklingsselskapet er at selskapet skal forestå utviklingen av den kommunalt eide eiendomsmassen på Dokken og sørge for at utviklingen av eiendomsmassen gir kommunen avkastning. Således er det en forutsetning at eiendomsmassen overføres til Utviklingsselskapet. Overføring av eiendomsmassen kan skje på flere måter.

Vi vil anbefale at eiendomsmassen overføres til Utviklingsselskapet etter hvert, og ikke gjennom en enkelt overføring. I den tidlige fasen vil vi anbefale at eiendommer overføres til Utviklingsselskapet i form av tingsinnskudd slik at Utviklingsselskapet ikke blir påført betalingsforpliktelser, men at eiendommer tilføres som egenkapital i selskapet. Dette vil gi Utviklingsselskapet et solid økonomisk fundament og vil samtidig gi Utviklingsselskapet fleksibilitet med tanke på utviklingen av eiendommene.

For eiendommer som skal videreselges uten at kommunen skal forestå utvikling vil vi som utgangspunkt også anbefale at dette gjøres gjennom Utviklingsselskapet, men beslutningen om denne typen transaksjoner vil ha et større innslag av umiddelbar strategisk vurdering og må således naturligvis besluttes av kommunen.

Etter hvert som Utviklingsselskapet har kommet i gang med utviklingen kan de finansielle forutsetninger endre seg, og dersom Utviklingsselskapet har en solid økonomi og tilstrekkelig likviditet til å gjennomføre de prosjekter som er planlagt kan overføring av eiendommer på senere

stadier gjennomføres som salg av eiendom, evt. salg av aksjer i eiendomsselskaper der Utviklingsselskapet betaler en kjøpesum til kommunen.

3.6 Kapitalisering av Utviklingsselskapet, herunder salg av enkelttomter

Med basis i vår anbefaling i punkt 3.5 over vil tilførsel av eiendommer til Utviklingsselskapet kunne utgjøre det finansielle fundamentet i selskapet. Gjennom å overføre eiendomsmasse til selskapet vil selskapet få en solid egenkapital og balanse, som gir Utviklingsselskapet muligheter til å finansiere likviditetsbehovet via lånekapital. På denne måten kan etableringsfasen nok kunne gjennomføres uten at dette krever vesentlige tilførsler av likviditet fra kommunen.

I denne sammenheng vil salg av enkelttomter tidlig i utviklingsfasen også kunne stå sentralt. Dersom salg av enkelttomter gjennomføres via Utviklingsselskapet og Utviklingsselskapet blir tilført de samme eiendommer som tingsinnskudd vil Utviklingsselskapet kunne benytte salgsprovenyet som en startkapital.

Alternativt kan Utviklingsselskapet finansieres gjennom tilførsel av aksjekapital, noe som vil innebære en betalingsforpliktelse fra kommunen, og dermed vil nok etableringen av Utviklingsselskapet i større grad påvirke de kommunale budsjetter.

Utvikling av eiendom er kapitalkrevende, og en overføring av eiendom til Utviklingsselskapet vil ikke alene gi Utviklingsselskapet et finansielt grunnlag for større utviklingsprosjekter. Utviklingsselskapet vil imidlertid med basis i den egenkapital selskapet har, være i stand til å lånefinansiere store deler av kostnadene til utviklingen. Utviklingsselskapet vil da kunne stille sikkerhet i form av pant i de aktuelle eiendommer på samme måte som andre utviklingsselskaper gjør.

I tilfeller der det skal inngås samarbeid med eksterne kan det etableres ulike modeller der den eksterne samarbeidspartneren tilfører det aktuelle prosjektet finansiering.

3.7 Samarbeid med eksterne

Vi anser det som svært sannsynlig at flere eiendommer vil bli utviklet i et samarbeid mellom kommunen (gjennom Utviklingsselskapet) og eksterne aktører, for eksempel boligutviklere. Slike samarbeid vil normalt gjennomføres i felles eide aksjeselskaper.

Med basis i aksjeloven og aksjeselskapets fleksibilitet kan kommunen (eller Utviklingsselskapet) innta ulike roller, fra å være en passiv og mer finansiell aktør i samarbeidet, til å være en aktiv aksjonær som legger føringer i selve byggeprosjektet.

Med grunnlag i ansvarsbegrensningen og aksjeselskapets fleksibilitet og utbredelse er tilnærmet alle utviklingsprosjekter organisert i aksjeselskapsformen, og i ulike samarbeidskonstellasjoner anvendes både spesialtilpassede vedtekter eller aksjonæravtaler for å regulere samarbeidet mellom de ulike aksjonærer eller samarbeidspartnere.

3.8 Utvikling for særskilte forhold

Etablering at et Utviklingsselskap med en underliggende konsernstruktur av eiendomsselskaper vil også være en egnet modell for utbygginger for særlige formål.

For bygg som skal tjene offentlige formål, for eksempel skoler, kulturbygg eller kontorer for offentlige institusjoner eller etater vil en slik selskapsstruktur være godt egnet i flere faser. Under utbyggingen vil aksjeselskapsformen medføre en fleksibilitet med hensyn til å få inn samarbeidspartnere i

byggeprosjektet i tillegg til at aksjeselskapet gir en begrensning av eksponeringen mot økonomisk risiko og ansvar. Videre vil eiendommer med offentlige leietakere gjennomgående være attraktive som investeringsobjekt slik at kommunen og Utviklingsselskapet dermed vil kunne oppnå en god pris for aksjene i selskaper som eier slike bygg når disse er ferdig utleid.

Aksjeselskapsformen er også svært godt egnet med tanke på å oppnå målsettingen om en sosialt bærekraftig utvikling. Gjennom å legge klare føringer på generalforsamlingen eller i vedtekter og styreinstruks vil kommunen kunne pålegge Utviklingsselskapet å ivareta slike spesielle forhold i sitt arbeid. Dersom Utviklingsselskapets organisasjon blir etablert på planstadiet vil også Utviklingsselskapet allerede tidlig i utviklingsfasen være i posisjon til å planlegge prosjektet Dokken også med denne typen formål i fokus. En kompetent organisasjon med kontinuitet vil også være et viktig element i denne sammenhengen, da Utviklingsselskapet med sin organisasjon kan arbeide med slike særlige formål over tid. Og i rollen som pådriver for utviklingen av området vil også Utviklingsselskapet ha forutsetningene for å ta de konkrete faglige vurderinger knyttet til enkeltprosjekt når disse kommer opp.

DEL II – PREMISSE FOR UTREDNINGEN

4 HVA ER ET UTVIKLINGSSELSKAP?

Begrepet utviklingselskap har intet definert rettslig innhold. Det er ikke særlige krav eller begrensninger knyttet til det å være et utviklingselskap. Begrepet utviklingselskap kan som regel knyttes til den oppgaven eller funksjonen selskapet har, og begrepet brukes som regel om selskap som har som virksomhet å forestå utviklingen av eiendommer.

Utvikling av eiendom favner også om et vidt spekter av tilfeller. Alt fra å bygge ut jomfruelig mark til store kontorbygg eller boligbygg til det å renovere eksisterende bygninger eller konvertere eksisterende bygninger slik at bygningene for fremtiden skal tjene et annet formål.

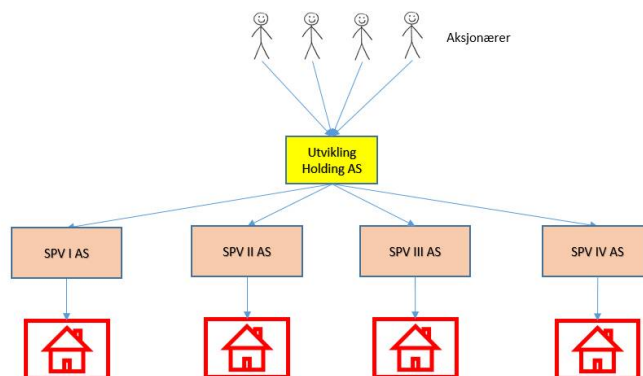
Når vi i denne sammenheng bruker begrepet utviklingselskap er det imidlertid først og fremst selskapsbegrepet som er sentralt – spørsmålet er om Bergen kommune skal legge eierskapet til eiendomsmassen på Dokken inn i et selskap, og i så fall hvilken selskapsform.

Et selskaps virksomhet vil være definert i selskapets vedtekter, og et typisk utviklingselskap vil derfor ha som en del av sin formålsbestemmelse at selskapet skal drive "utvikling" av eiendom. Dette kan knytte seg til en enkelt og særskilt angitt eiendom, eller det kan knytte seg til eiendom på generell basis.

Som vi vil komme nærmere inn på nedenfor vil det være flere argumenter knyttet til det å etablere et eget selskap når man skal utvikle eiendom. For det første vil de selskapsformen, og da særlig aksjeselskapsformen, innebære en ansvarsbegrensning. Dersom prosjektet ender med tap, eller det oppstår situasjoner som medfører økonomisk ansvar vil aksjonærens økonomiske eksponering være begrenset til egenkapitalinnskuddet. Videre vil det være ulike skatte- og avgiftsmessige forhold som spiller inn på organiseringen.

I tillegg vil man i et selskap også kunne bygge opp en organisasjon og dermed kompetanse knyttet til utvikling, utbygging og kjøp og salg av eiendom.

Et særtrekk innenfor utvikling av fast eiendom er at de fleste selskap kun eier én eiendom. Utover eiendommen og eiendeler og forpliktelser knyttet til denne har selskapet få eller ingen andre eiendeler og forpliktelser. Slike selskaper omtales gjerne som "SPV" eller "special purpose vehicles", dvs. selskaper som har som sitt eneste formål og virksomhet å være eier av den ene eiendommen og å drifte eller utvikle denne. Har en eier eller en gruppering flere eiendommer legges normalt disse SPV'ene som datterselskaper til en konsernspiss, slik at man får en selskapsstruktur som følger:



Den organisasjon som bygges opp rundt virksomheten legges da typisk i konsernspissen, eventuelt et eget selskap, slik at man ikke eksponerer organisasjonen for det ansvar som kan oppstå i tilknytning til

den enkelte eiendom. Dersom grunneieren har eiendommer av ulik karakter, for eksempel boligeiendommer og kontoreiendommer i porteføljen er det heller ikke uvanlig å fordele organisasjonen på flere selskaper slik at man har en underkonsernstruktur som består av en organisasjon og eiendomsportefølje innen bolig og en tilsvarende for kontorbyggene.

For de aktørene som fokuserer utelukkende på å skape verdier gjennom å utvikle eiendommer vil eiendommene, eller snarere aksjene i det enkelte SPV gjerne bli solgt når eiendommen er ferdig utviklet. Dette vil gjelde generelt innenfor boligeiendom da det vanlige i Norge er at de ferdig utviklede boenhetene selges til private boligeiere.

Mange aktører innen næringseiendom har et bredere fokus – et fokus på eiendom generelt og ikke bare utviklingsfasen. I slike tilfeller vil gjerne ferdig utviklede eiendommer bli liggende i konsernet eller selskapsstrukturen, og eieren vil da oppnå verdiskapning gjennom de leieinntekter eiendommen generer.

Denne Utredningen tar ikke opp spørsmålet om hvordan kommunen skal forvalte sitt eierskap til de eiendommer som måtte bli utviklet av Utviklingsselskapet og der kommunen ønsker å fortsette som eier. Fokuset vårt er å gi anbefalinger til en modell som knytter seg til utviklingsfasen. Det er imidlertid ikke noen rettslige hinder for at ferdig utviklede eiendommer blir værende som en del av Utviklingsselskapet også etter utviklingen slik at Utviklingsselskapet dermed vil oppbære inntekter fra utleie og drift av slike eiendommer.

5 FAKTISKE FORUTSETNINGER FOR UTREDNINGEN

De vurderinger og konklusjoner som kommer frem i denne Utredningen bygger på en rekke premisser eller forutsetninger som både hver for seg og samlet vil ha innvirkning på de vurderinger som er foretatt. Noen av disse premissene er av faktisk karakter mens andre er knyttet til politiske og ressursmessige forhold. I dette punkt 5 vil vi foreta en kort presentasjon av de mest sentrale premissene vi har lagt til grunn.

Et helt grunnleggende premiss er at utviklingen av Dokken både skal sikre Bergen kommune økonomisk avkastning samtidig som kommunen skal oppnå en ønsket byutvikling på Dokken. Balansen mellom avkastningskravet og behovet for politisk kontroll vil stå helt sentralt i de vurderinger som foretas i Utredningen.

Et annet forhold som utgjør en viktig forutsetning for arbeidet er at Bergen kommune ikke har de ressurser og den kompetansen som kreves for å forstå utviklingen av eiendomsmassen på Dokken som helhet. Utviklingen av Dokken er et bydelsutviklingsprosjekt som vil kreve betydelige ressurser og investeringer, og det vil ikke være naturlig at kommunen som grunneier vil forstå et slikt prosjekt som tiltakshaver og senere byggherre. Vi legger derfor til grunn at kommunen vil knytte til seg samarbeidspartnere på noen prosjekter/eiendommer, mens andre eiendommer selges til profesjonelle eiendomsutviklere som forestår utbyggingen av disse.

Et så vidt stort prosjekt som utviklingen av Dokken vil videre kreve ressurser og kompetanse knyttet til flere ulike faser av utviklingen. I tillegg vil det i flere av fasene kunne oppstå visse potensielle interessekonflikter mellom kommunens rolle som offentlig myndighet og kommunens rolle som grunneier. Valg av organisasjonsform, herunder om utviklingsprosjektet skal legges i en egen selskapsstruktur må vurderes på grunnlag av dette.

De overordnede problemstillingene som er nevnt i punkt 2.2 må vurderes i lys av de ovenfor nevnte premisser/forutsetninger. Premissene vil for det første inngå som sentrale vurderingsmoment i spørsmålet om utviklingen av Dokken skal skje med utgangspunkt kommunal regi eller om det skal etableres et eget selskap som skal forstå prosjektet, og for det andre vil de samme premissene være

sentrale når man vurderer hvilken selskapsform som skal velges og hvordan Utviklingsselskapet og organisasjonen rundt dette skal organiseres.

De overordnede problemstillingene som skal vurderes i denne Utredningen må videre vurderes på grunnlag av den virksomhet som skal utøves og de disposisjoner som skal foretas på ulike stadier av utviklingen av Dokken. Vi har derfor foretatt drøftelser der vi bygger på sannsynlige fremtidige disposisjoner. Vi understreker at dette er tenkte eller hypotetiske situasjoner, og de eksempler som blir benyttet i Utredningen må anses som eksempler og illustrasjoner, og er ikke ment å skulle legge føringer for hvordan et fremtid selskap eller konsernstruktur skal organiseres.

I de vurderingene som gjøres med sikte på valg av selskapsmodell vil den fremtidige virksomheten i Utviklingsselskapet naturligvis inngå som et helt sentralt vurderingsmoment og dette har vi valgt å illustrere gjennom eksempler på mulige fremtidige prosjekter.

6 DET RETTSLIGE RAMMEVERKET – SÆRLIG MED SIKTE PÅ AKSJESELSKAPER

I dette punkt 6 vil vi gå nærmere inn på de mest sentrale juridiske forhold som må vurderes i forbindelse med beslutningen om opprettelse av et eget selskap og valg av selskapsmodell. Enkelte av underpunktene i dette punkt 6 vil også bli nærmere belyst i egne kapitler i Utredningen.

6.1 Styring og kontroll

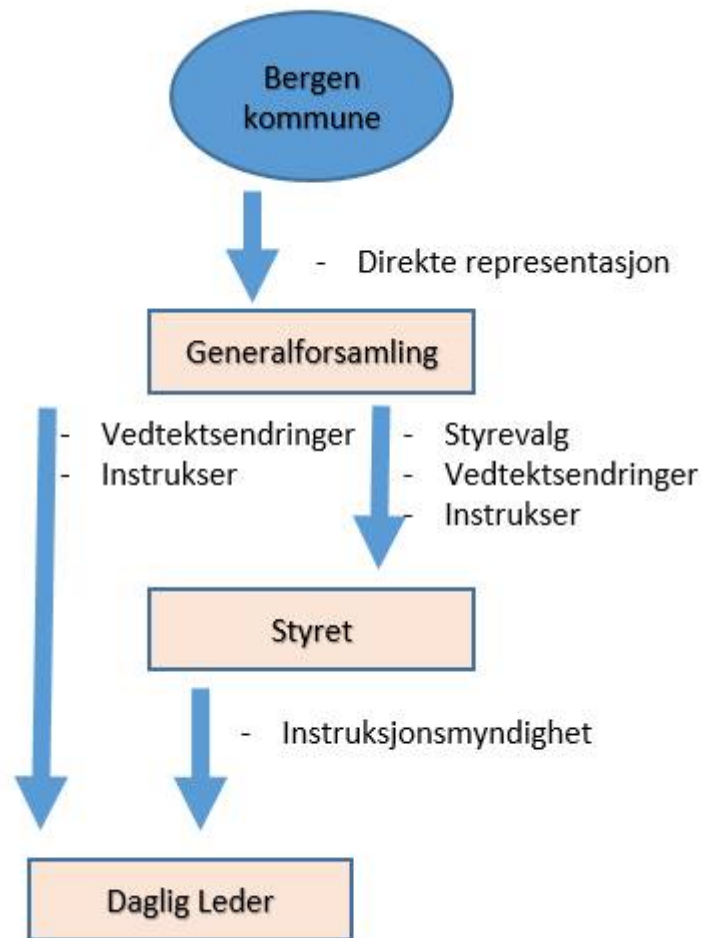
Mulighetene for styring og kontroll står helt sentralt i de vurderingene som foretas, og vi anser det som en forutsetning for beslutningen for opprettelse av et eget selskap at kommunen kan etablere mekanismer og retningslinjer som sikrer en tilfredsstillende styring og kontroll med Utviklingsselskapet. I dette punkt 6.1 vil vi berøre de mest sentrale problemstillingene knyttet til dette temaet, mens vi i punkt 10 har foretatt en mer detaljert gjennomgang av hvordan styringsmekanismer kan etableres i tilknytning til Utviklingsselskapet.

De ulike selskapsorganene til et aksjeselskap og forholdet mellom disse er beskrevet i punkt 9.2. Som eneaksjonær i et aksjeselskap vil kommunen inneha samtlige stemmer på Utviklingsselskapets generalforsamling og dermed vil kommunen ha myndighet til å velge Utviklingsselskapets styre og beslutte endringer i Utviklingsselskapets vedtekter. Det vil imidlertid være styret som har ansvaret for forvaltningen av Utviklingsselskapet og kommunen har som eier ikke formell adgang til å instruere styret i kraft av å være eier.

Aksjeloven legger med andre ord opp til et indirekte eierstyre der eieren utøver sin makt og kontroll gjennom valg og beslutninger på generalforsamlingen. Personlige aksjonærer er derfor ofte medlemmer av styret, gjerne også enestyre, og således blir det reelt sett et direkte eierstyre. Kommunen vil derimot måtte utøve sin makt og kontroll på generalforsamlingen. Dette er også i tråd med kommunens egne prinsipper for god eierstyring.

Kommunen kan i kraft av å utgjøre Utviklingsselskapets generalforsamling gi instruksjoner til styret. Som det øverste myndigheten i et aksjeselskap kan generalforsamlingen treffe vedtak i alle selskapsaker, dog med visse begrensninger. I dette ligger det at generalforsamlingen kan instruere andre selskapsorgan, omgjøre beslutninger fra andre selskapsorgan eller treffe direkte avgjørelser i enkeltsaker med mindre loven fratar generalforsamlingen denne myndigheten.

Organisasjonsstrukturen og rangordningen kan illustreres slik:



Direkte styring gjennom generalforsamlingen er imidlertid i strid med aksjelovens system, og vil være en uvanlig og til dels uegnet styringsmåte over tid. Utøvelse av eiermakt på denne måten vil også stå i strid med kommunens prinsipper for god eierstyring ettersom prinsipp nr. 2 bygger på en forutsetning om at kommunen som eier "*ikke skal involvere seg i virksomhetens daglige drift*". Utøvelse av eiermakt og styring gjennom instruksjer i enkeltsaker vil likevel ligge i lovverket som en sikkerhetsventil kommunen kan benytte seg av dersom kommunen har behov for å gripe inn.

Det som er vanlig i slike tilfeller er at eieren gjennom generalforsamlingen tar grep i tråd med lovens prinsipper for indirekte styre ved at generalforsamlingen i de tilfeller der styret, enten samlet eller enkeltmedlemmer opptrer på en måte som ikke er i tråd med aksjonærens strategi, beslutter å velge et nytt styre, eventuelt nye enkeltmedlemmer til styret. Som eneaksjonær kan kommunen på et hvilket som helst tidspunkt kreve at styret innkaller til generalforsamling der det velges nytt styre, samlet eller gjennom utskiftning av enkeltmedlemmer.

Rammen for styrets handlingsrom vil videre bygge på Utviklingsselskapets vedtekter. Utviklingsselskapets styre vil til enhver tid måtte forholde seg til de pålegg og skranker som følger av vedtektene. Vedtektene vil således kunne fungere som et verktøy for utøvelse av styring fra en aksjonær.

Som aksjonær kan også kommunen på generalforsamling gi instruksjoner om at det skal vedtas en styreinstruks som skal gjelde for styrets arbeid, og i praksis samtidig legge føringer for innholdet i

denne. Gjennom styreinstruksen kan kommunen etablere rutiner for styrets arbeid som sikrer kommunen en større grad av kontroll enn det som følger direkte av aksjeloven, se nærmere om dette i punkt 9.2.

Gjennom prinsippet for indirekte eierstyring og prinsippene knyttet til styrets ansvar for forvaltning og organisering av Utviklingsselskapet vil det også skapes en viss distanse mellom kommunen som aksjonær og styret som forvalter av Utviklingsselskapet. Selv om kommunen er aksjonær, er det ikke kommunen, bystyret eller byrådet som fatter beslutninger i Utviklingsselskapet. Utviklingsselskapet og dets styre kan således være friere med hensyn til saker og problemstillinger som er av mer politisk karakter og i stedet fokusere på Utviklingsselskapets langsiktige strategi og virksomhet.

Kommunens styring og kontroll med Utviklingsselskapet skal gjennomføres i henhold til de til enhver tid gjeldende prinsipper for god eierstyring som vedtas av bystyret i forbindelse med eierskapsmeldingen. I henhold til gjeldende prinsipper for eierstyring skal kommunen ikke involvere seg i den daglige drift av de selskaper der kommunen er aksjonær. Samtidig skal ikke dette være til hinder for uformell kontakt mellom kommunen som eier og Utviklingsselskapets administrasjon om viktige og prinsipielle saker.

Gjennom å opprette en god dialog med Utviklingsselskapets styre og administrasjon vil kommunen som eier således legge til rette for en viss grad av styring og kontroll av Utviklingsselskapet.

Ettersom Utviklingsselskapets formål skal være knyttet opp mot utvikling av Dokken vil kommunen også kunne utøve en stor grad av praktisk styring og kontroll gjennom disposisjonen over eiendomsmassen på Dokken. Dersom kommunen overfører eierskapet til eiendommene enkeltvis og i tilknytning til pågående prosesser, vil kommunen ha formell og reell kontroll på eiendommene frem til disse overføres til Utviklingsselskapet. Dette vil igjen gi kommunen mulighet til å utøve politisk kontroll gjennom de kommersielle betingelser og forutsetninger som knytter seg til overføring av den enkelte eiendom.

En slik eierstyring vil på den annen side kunne være mindre hensiktsmessig med tanke på å legge til rette for en langsiktig utvikling av Dokken i Utviklingsselskapets regi dersom dette medfører at Utviklingsselskapet ikke er i stand til å legge en langsiktig strategi på grunn av at det er kommunen som er eier av eiendommene, og Utviklingsselskapets tilgang til eiendommene er betinget av at Utviklingsselskapet kommer til enighet med kommunen i tilknytning til hver enkelt eiendom og i hvert enkelt prosjekt. I tillegg vil Utviklingsselskapet i så fall også kunne risikere å bli betydelig mer eksponert for politiske skifter ettersom beslutninger knyttet til overføringen av eiendom i større grad vil bli gjenstand for politiske vurderinger og diskusjoner.

Som vi kommer nærmere inn på i punkt 6.12 om samarbeid med eksterne aktører vil det sannsynligvis bli aktuelt å opprette egne datterselskaper eller konsernstrukturer knyttet til enkeltprosjekt. Dette vil da reise spørsmål om eierstyring og kontroll der eierskapet er indirekte eller der det også kommer inn andre eiere. I datterselskaper vil det være styret i morselskapet som representerer eierinteressene på generalforsamlingen. Kommunen vil dermed ikke ha direkte representasjon i slike datterselskaper. Samtidig vil en styreinstruks for Utviklingsselskapet også gi føringer med hensyn til om denne skal gjelde tilsvarende for datterselskaper, og kommunen kan i tillegg legge føringer knyttet til sammensetningen av styret i datterselskaper, eksempelvis at styret i datterselskapene skal være identisk med styret i Utviklingsselskapet.

6.2 Risiko og ansvar

Eiendomsutvikling innebærer en rekke risikofaktorer, både knyttet til avtalerettslige forhold, økonomiske forpliktelser og risiko for erstatningsansvar. Med risiko mener vi i denne sammenheng eksponering for erstatning eller andre økonomiske forpliktelser.

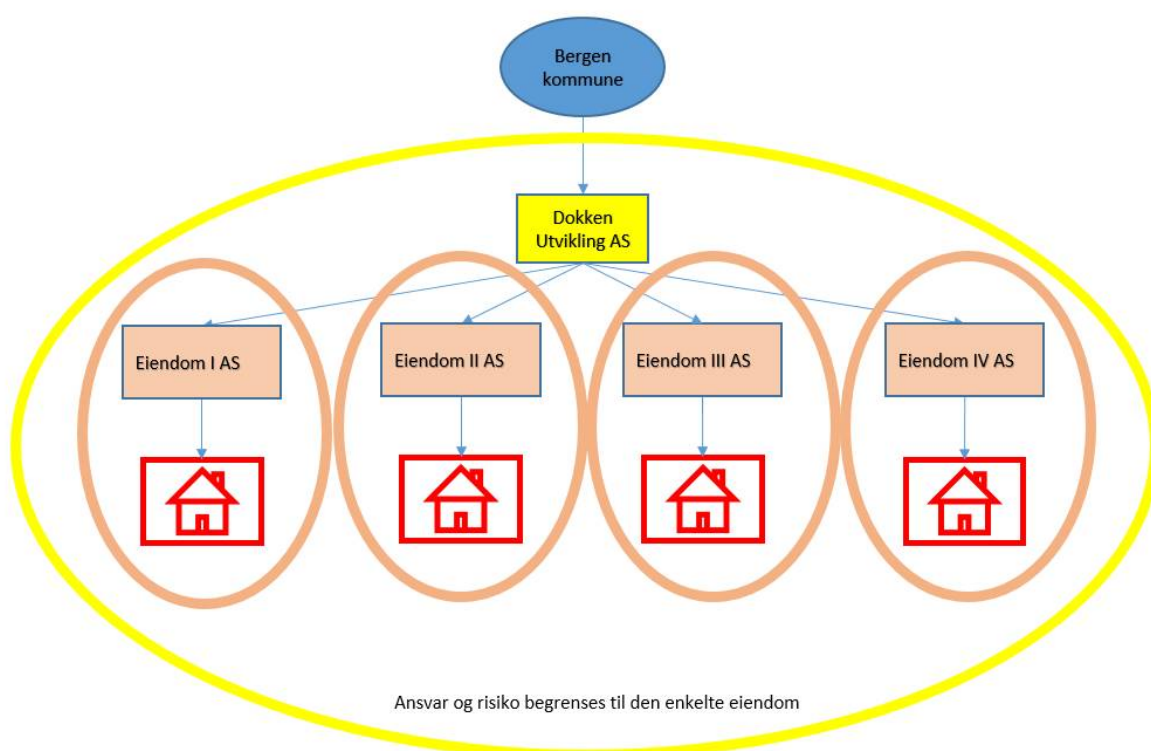
Eiendomsutvikling innebærer ofte store entreprisekontrakter der både byggherre og entreprenør kan pådra seg ansvar, det kan oppstå forurensningsproblematikk knyttet til utviklingen av et område og det kan skje ulykker i tilknytning til eiendommen eller prosjektet på denne, der det kan oppstå spørsmål om grunneiers eller byggherrens ansvar.

Gjennom å etablere Utviklingsselskapet som et (eller flere) aksjeselskap vil kommunen dermed etablere en ansvarsbegrensning knyttet til den virksomhet som utøves av Utviklingsselskapet. Utover forpliktelsen til å skyte inn aksjekapitalen i aksjeselskapet foreligger det ikke forpliktelser for eier å tilføre Utviklingsselskapet ytterligere midler. Som aksjonær vil med andre ord kommunens eksponering knyttet til Utviklingsselskapets virksomhet kunne begrenses.

Dersom kommunen skyter inn eiendommer i Utviklingsselskapet i form av tingsinnskudd i Utviklingsselskapet vil disse eiendommene tilhøre Utviklingsselskapet og således være eksponert for de risiki og det ansvar Utviklingsselskapet pådrar seg i virksomheten.

Det må antas at de ansvarsbegrensninger som ligger i aksjeselskapsformen er hovedårsaken til at selskapsformen er så vidt utbredt.

Ved å organisere Utviklingsselskapets virksomhet i datterselskaper vil man ytterligere kunne begrense risikoen i virksomheten. Det er vanlig innenfor eiendomsutvikling å etablere et eget aksjeselskap for hvert enkelt byggeprosjekt, for derigjennom å begrense den risiko aksjonærene tar i prosjektet som sådan. I tillegg vil dette også innebærer skattemessige fordeler som vi vil komme inn på under punkt 6.4.4 nedenfor. Ansvarsforholdene kan da illustreres slik:



Dersom kommunen forestår utviklingen av Dokken i egenregi (dvs. enten direkte eller gjennom et KF) vil kommunen være fullt ut eksponert mot de risikofaktorer virksomheten innebærer ettersom kommunale foretak er "en del av kommunen", jf. kommuneloven § 9-1.

6.3 Nærmere om skattemessige forhold – utgangspunkter

6.3.1 Skatteplikt for kommuner

Kommuner er som hovedregel ikke skattepliktige for inntekt av formuer av sin virksomhet. Eventuell stiftelse av aksjeselskap og overføring av fast eiendom fra kommuner til eget aksjeselskap kan foretas uten skatteutløsende konsekvenser.

6.3.2 Skatteplikt for kommunale foretak

Kommunale foretak og andre offentlige innretninger vil være egne skattesubjekter i den utstrekning de er organisert slik at de utgjør innretninger som står under selvstendig bestyrelse. Det avgjørende er i denne sammenheng at det foreligger en formue som forvaltes av kommunen selv. Dette avgjøres på grunnlag av den organisering som er lagt til grunn for den aktuelle enheten i det offentlige vedtak som ligger til grunn for opprettelsen av foretaket/innretningen.

6.3.3 Skatteplikt for aksjeselskaper

Aksjeselskaper er *egne* skattesubjekter og er dermed som utgangspunkt skattepliktige. For at en virksomhet som drives i regi av et aksjeselskap, en stiftelse eller annen selvstendig innretning, skal være skattefri, må den falle inn under et relevant lovmessig unntak fra skatteplikt. Unntak gjelder for selskaper og andre innretninger som *ikke har erverv til formål*. Det vil ikke være tilfelle for et utviklingsselskap som forestår virksomhet i konkurranse med private aktører.

6.3.4 Skatte- og avgiftsrettslige konsekvenser ved selve utskillelsen

Skatteplikt ved selve utskillelsen av en virksomhet fra en kommune er kun aktuelt dersom virksomheten som skilles ut, i utgangspunktet er skattepliktig. P.t. forstås det ikke en skattepliktig virksomhet i kommunen relatert til utviklingen av kommunens eiendommer på Dokken.

Overføring av eiendeler, rettigheter og forpliktelser som har vært knyttet til en skattepliktig virksomhet fra en kommune til et aksjeselskap (AS) eller et annet selvstendig skattesubjekt, vil i utgangspunktet være en skattepliktig transaksjon hvor det kan oppstå skattepliktig gevinst eller evt. fradragrett for tap. I nærværende tilfelle vil det ikke bli utløst noen beskatning ved en eventuell overdragelse fra kommunen til nye selskapsenheter.

6.4 Skattemessige konsekvenser ved bruk av aksjeselskap

6.4.1 Overføring til Utviklingsselskapet vil endre skatteposisjonen

Ettersom et aksjeselskap, i motsetning til kommunen vil være skattepliktig vil en overføring av eiendommer til Utviklingsselskapet, enten direkte eller via datterselskaper, medføre at verdiøkningen av eiendommer som er overført til Utviklingsselskapet som et utgangspunkt vil utløse skatteplikt dersom eiendommene realiseres. Det samme vil verdier som tilføres eiendommene gjennom utviklingen av disse.

Skatteplikten vil imidlertid bero på den transaksjonsform som benyttes ved realisasjon fra Utviklingsselskapet. Transaksjonsformene vil sannsynligvis variere noe, og dette vil for en stor del knytte seg til hvilken type eiendom det er tale om.

6.4.2 Boligutvikling og salg av tomter til boligutvikling

Et kjennetegn med boligutvikling er at realisasjonen av eiendomsverdiene vil skje som et salg av eiendom ettersom boligutvikleren selger boenhetene til personlige kjøpere. Dette innebærer at gevinsten boligutvikleren opptjener vil være gjenstand for beskatning til den til enhver tid gjeldende

skattesats, for tiden 22 %. Samtidig vil alle kostnader og eventuelt tap komme til fradrag og kunne danne grunnlag for fremførbare underskudd som kan utlignes mot senere oppebåret gevinst.

Kommunen vil med andre ord komme i en mindre gunstig posisjon med hensyn til skatt dersom man organiserer eiendomsutviklingen i et aksjeselskap sammenlignet med om kommunen hadde gjennomført utviklingen i egen regi.

Skatteposisjonen til Utviklingsselskapet vil bygge på de verdier Utviklingsselskapet blir tilført, hvilket betyr at dersom eiendomsmassen blir overført til Utviklingsselskapet tidlig i fasen – før eiendomsverdien er påvirket av reguleringsstatus og generell områdeutvikling – vil Utviklingsselskapet få en relativt lav inngangsverdi på eiendommene. Dette vil gi Utviklingsselskapet en større gevinst, og dermed vil kommunen indirekte få en større skattebelastning enn om eiendomsmassen overføres til Utviklingsselskapet senere i prosessen med en høyere inngangsverdi.

6.4.3 *Næringseiendommer*

For næringseiendom vil dette høyst sannsynlig stille seg annerledes. Markedspraksis innenfor næringseiendom er at næringseiendommer omsettes gjennom salg av aksjer i eiendomsselskaper. Salg av aksjer vil falle inn under fritaksmetoden, hvilket innebærer at den gevinst som oppnås ved salg av aksjer ikke vil bli gjenstand for beskatning dersom selgeren av aksjer er kommunen eller Utviklingsselskapet i kraft av å være morselskap til de enkelte eiendomsselskaper.

Praksisen med salg av aksjer gjelder uavhengig av om det er ferdig utviklede bygg eller kun tomter eller bygg under oppføring som selges.

6.4.4 *Skattekonsern*

I Norge representerer et aksjeselskap et selvstendig skattesubjekt. Aksjeselskaper som inngår i samme konsern, d.v.s med et morselskap som "konsernspiss" og underliggende datterselskaper direkte eller indirekte eies av morselskapet med en eierandel på mer enn 90%, har imidlertid etter skatteloven adgang til å yte konsernbidrag seg imellom med skattemessig virkning. Det innebærer at et selskap som har overskudd i et inntektsår kan yte konsernbidrag til et annet konsernselskap som har underskudd. Konsernbidrag er skattemessig fradragsberettiget for giver innenfor vedkommendes skattepliktige årsresultat og er tilsvarende skattepliktig for mottaker. For konsernet som sådan innebærer konsernbidragsmuligheten at skattebelastningen for selskapsgruppen kan utjevnes de enkelte inntektsår. Ordningen er frivillig.

6.5 **Eiendomsskatt**

Eiendomsskatt er en kommunal skatt som kan utkreves av den enkelte kommune for fast eiendom som befinner seg innenfor den aktuelle kommune.

Eiendom som eies av kommunen selv er unntatt fra skatteplikt.

Unntaket omfatter imidlertid ikke fast eiendom som er overført til et aksjeselskap, selv om kommunen eier alle aksjene i selskapet. Selskapet kan med andre ord bli forpliktet til å betale eiendomsskatt som følge av en eventuell overføring fra kommunen.

Kommunen vil til en viss grad kunne fatte vedtak om et individuelt unntak fra eiendomsskatt. En forutsetning vil være at virksomheten tar sikte på å gagne en kommune, et fylke eller staten.

6.6 Merverdiavgift og konsekvenser av selve utskillelsen

6.6.1 Generelt

Overføring av en kommunal virksomhet fra kommunen til et annet rettssubjekt vil i utgangspunktet være å anse som en "omsetning" av de varer, driftsmidler og tjenester som tilhører virksomheten. Fra dette utgangspunkt gjør merverdiavgiftsloven (MVAL) et vidtgående unntak ved overdragelse av virksomhet eller del av denne til ny innehaver. Tilsvarende er overføring av fast eiendom generelt unntatt fra mva-plikt.

6.6.2 Merverdiavgift

Merverdiavgift er en avgift på forbruk og skal i utgangspunktet oppkreves uavhengig av hva slags rettssubjekt som leverer de aktuelle varer og/eller tjenester. Kommunenes rett til kompensasjon av betalt mva (momskompensasjonsloven) medfører at mva i større grad blir et tema ved utskillelse av ikke-avgiftspliktig kommunal virksomhet. Siden avgiften kan ha mye å si for virksomhetens økonomi, er det svært viktig å vurdere avgiftsmessige konsekvenser av en utskillelse.

6.6.3 Fradrag for inngående mva på anskaffelser

En overføring av virksomhet fra kommunen til et annet rettssubjekt vil i avgiftsmessig sammenheng anses som en endring av bruken av de driftsmidler som tilhører virksomheten.

Regelverket for "justering" av tidligere fradragsrett av inngående mva ved endringer i bruk må derfor vurderes særskilt i forbindelse med en planlagt omorganisering/virksomhetsoverdragelse. Reglene om justering vil kunne påvirke avgiftsbehandlingen i inntil ti år fra anskaffelse av den enkelte kapitalgjenstand.

I forbindelse med en utbyggingsprosess er det flere forhold som må vurderes nærmere opp mot avgiftsregelverket, herunder må slike vurderinger også hensynta gjeldende avgiftsregler for havnevirksomhet, vann og avløp, samt kommunens (eventuelle) overtakelse av infrastruktur etter at slik er etablert av utbygger ifm realisering av boligformål.

Reglene knyttet til merverdiavgift, herunder justeringsreglene er detaljerte og for kompliserte til å gjennomgå nærmere i det følgende. Det sentrale er at justering kan unnlates i det omfang den som overtar og betaler varen og også overtar justeringsforpliktelsen.

6.6.4 Lov om kompensasjon for mva for kommuner m.v.

Kommuner vil etter momskompensasjonsloven ha krav på kompensasjon av betalt inngående mva så langt anskaffelsen ikke er foretatt i kommunenes avgiftspliktige virksomhet. Momskompensasjonen er videre gitt anvendelse på kommunale sammenslutninger organisert etter kommuneloven eller annen kommunal særlovgivning. Dette medfører også at kommunale foretak omfattes av kompensasjonsloven.

Momskompensasjon gis likevel ikke for kommunenes oppføring av bygg og anlegg for salg eller utleie, samt for kostnader som er av en art hvor fradragsrett heller ikke innrømmes avgiftspliktige nærings-drivende.

Kommunalt eide aksjeselskaper (hel- og deleide AS) faller derimot utenfor kompensasjonslovens virksomhetsområde.

6.7 Dokumentavgift

Dersom en utskillelse av virksomhet innebærer at det skal overdras grunnbokshjemmel til fast eiendom, vil erververen måtte betale dokumentavgift med 2,5 % av omsetningsverdien for eiendommen som overdras ved tinglysing av ervervet.

For eiendommer som det må antas at skal realiseres som sådan, typisk eiendommer til boligutvikling innebærer dette at det kan være hensiktsmessig å vurdere andre transaksjonsmetoder, eksempelvis kan man benytte såkalte tinglysingssperrer (urådighetserklæringer) som gir nesten tilsvarende rettsvern for erververs eiendomsrett til den aktuelle faste eiendom som ordinær tinglysing av ny hjemmelshaver.

For eiendom som skal utvikles til næringseiendom vil det være naturlig å ta belastningen med dokumentavgift. Bakgrunnen for dette er som nevnt i punkt 6.4.3 at næringseiendom vanligvis omsettes i form av aksjesalg. Salg av aksjer i et eiendomsselskap utløser ikke dokumentavgift, og det vil således ikke være noe element av sparing knyttet til det å unnlate å tinglyse overføringen av hjemmelen til det enkelte eiendomsselskap.

Ettersom dokumentavgiften utgjør 2,5 % av omsetningsverdien på eiendommen vil det være en fordel å overføre hjemmelen til næringseiendommer så tidlig som mulig i utviklingsprosessen ettersom omsetningsverdien er lavere på dette tidspunktet. Kombinert med at realisasjon av aksjer i eiendomsselskaper ikke vil utløse skatt vil dette være den mest skatte- og avgiftsmessig effektive måten å gjennomføre overføring av næringseiendommer til Utviklingsselskapet.

6.8 Organisasjon og kommunens rolle som arbeidsgiver

Hvorvidt kommunen er direkte arbeidsgiver eller det opprettes eget selskap som da vil være arbeidsgiver, vil ikke medføre forskjell med hensyn til hvilke generelle forpliktelser man har ovenfor de ansatte. Dette fordi forpliktelsene uansett vil følge arbeidsmiljølovens bestemmelser (Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv av 17. juni 2005 nr. 62).

Det kan likevel oppstå situasjoner hvor det kan være en fordel for kommunen at arbeidstakere, knyttet til utviklingsprosjektet, er ansatt i eget selskap.

Dersom det blir behov for nedbemanning i prosjektet, vil en nedbemanningsprosess være enklere å gjennomføre i et eget selskap, enn det vanligvis vil være dersom prosjektet drives direkte fra kommunen. Det vil være utvelgelseskretsen, det vil si hvilke ansatte det skal velges mellom i en nedbemanning, som kan være enklere å fastslå dersom virksomheten er skilt ut i eget selskap.

Andre forhold en må være observant på er at det kan være lettere å skille på vilkår for ansettelsen ved å skille ut i eget selskap. Dette kan være både med hensyn til internt reglement og arbeidsmiljølovens regler (eksempelvis pensjonsvilkår). Hvem som er arbeidsgiver vil også få betydning for fortrinnsrett til stilling, og det kan være at ulike tariffavtaler kan være gjeldende for kommunen og virksomheten.

Det vil være naturlig å foreta en nærmere utredning om de arbeidsrettslige spørsmål en selskapsablering vil reise i forbindelse med at kommunen forbereder selskapsableringen.

6.9 Regelverket for anskaffelser

Regelverket for offentlige anskaffelser er gjeldende for Bergen kommune.

Dersom Bergen kommune oppretter Utviklingsselskapet, vil Utviklingsselskapet fortsatt kunne være underlagt regelverket om offentlige anskaffelser dersom selskapet innfrir vilkårene i forskrift om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 73 ("foa") §1-3, da det ikke er organisasjonsformen som er avgjørende, men hvilken virksomhet som drives og hvordan enheten er kontrollert. Det som

overordnet skal vurderes for å fastlegge hvorvidt aksjeselskapet er underlagt regelverket for offentlige anskaffelser eller ikke, blir:

- om selskapet "*er opprettet for å tjene allmennhetens behov og ikke er av industriell eller forretningsmessig karakter*"
- om det er et "*selvstendig rettssubjekt*"
- om selskapet hovedsakelig er finansiert av offentlige myndigheter, organets forvaltning er underlagt det offentliges ledelsesmessige kontroll eller organet har et administrasjons-, ledelses- eller kontrollorgan der over halvparten av medlemmene er oppnevnt av slike myndigheter eller organer

Som det fremgår ovenfor, vil altså selve organiseringen av et Utviklingsselskap være avgjørende for om regelverket for offentlige anskaffelser kommer til anvendelse. Valg av samarbeidsform med private næringsaktører vil kunne være avgjørende.

Virksomhetens preg vil altså få betydning, men hvorvidt de driver med eiendomsvirksomhet eller annen virksomhet vil ikke få betydning for om man omfattes av regelverket som sådan. Det eneste er at man kan være oppmerksom på at det er gjort et generelt unntak for tjenestekontrakter som gjelder eiendom definert i foa §2-4.

Dersom Utviklingsselskapet etter en slik konkret vurdering vil anses å være omfattet av regelverket for offentlige anskaffelser vil ikke dette nødvendigvis også være tilfellet for eventuelle datterselskaper som skal forestå utviklingen av de enkelte eiendommer. Det må da gjøres en konkret vurdering av det enkelte datterselskap. Konkluderes det imidlertid med at Utviklingsselskapet ikke er omfattet av regelverket for offentlige anskaffelser vil dette normalt også være tilfellet for eventuelle datterselskaper. Unntak kan tenkes der datterselskapet er et selskap der kommunen samarbeider med andre kommuner, organer eller selskaper som er underlagt regelverket for offentlige anskaffelser. I så fall må det gjøres en konkret vurdering.

Dersom selskapet er underlagt regelverket for offentlige anskaffelser vil dette også som oftest få den betydning at selskapet kan opptre i egenregi for kommunen. Dette fordi det ofte er sammenfall mellom vilkårene. Dersom regelverket for offentlige anskaffelser er gjeldende vil det også få betydning for de innkjøp selskapet skal gjøre. De vil her måtte følge det formelle regelverket ved innkjøp. I et selskap hvor driften gjelder fast eiendom, er det viktig å være klar over unntaket i foa §2-4 som gir unntak for "*ervert eller leie av jord, eksisterende bygninger eller annen fast eiendom, eller om rettigheter til slik eiendom*". Unntaket vil derimot ikke gjelde dersom en kjøper tjenester fra leverandører for eksempelvis utvikling av eiendommene. En bør i slike tilfeller legge opp samarbeidet på en slik måte at det ikke er et rent tjenesteinnkjøp eller reelt blir å anse som et tjenesteinnkjøp.

Dersom Utviklingsselskapet ikke er underlagt regelverket om offentlige anskaffelser, vil dette få betydning for disposisjoner Utviklingsselskapet skal foreta. Det vil si at det formelle regelverket for innkjøp ikke blir gjeldende for Utviklingsselskapet. En ulempe kan være at Utviklingsselskapet da som regel ikke kan levere tjenester til kommunen i egenregi, da en slik organisering også oftest medfører at heller ikke vilkårene for egenregi i foa §3-1 er oppfylt. I praksis vil det medføre at Utviklingsselskapet ikke kan levere tjenester til kommunen uten å gå veien om regelverket for offentlige anskaffelser. I tillegg vil de i mange tilfeller heller ikke automatisk kunne levere tjenester på vegne av kommunen til allmenheten. da en slik tjeneste vil avhenge av en "avtale" mellom kommunen og Utviklingsselskapet som i seg selv skulle vært lyst ut på anbud. Imidlertid kan dette bli en teoretisk problemstilling dersom ikke det er ment at det skal være en utveksling av tjenester mellom kommunen og Utviklingsselskapet eller på vegne av kommunen.

Problemstillingene vedrørende forholdet til offentlige anskaffelser må belyses nærmere når et eventuelt Utviklingsselskaps oppgaver er mer klarlagt. Her kan graden av samarbeidet med private aktører få avgjørende betydning da et slikt samarbeid raskt kan medføre at vilkåret for kommunens ledelsesmessige kontroll ikke er innfridd, og at selskapet dermed ikke er underlagt regelverket for offentlige anskaffelser.

6.10 Statsstøtte

Regelverket om offentlig støtte medfører begrensninger for utbetaling av midler fra det offentlige. For at det skal være tale om offentlig støtte i strid med EØS-avtalen art. 61, må følgende vilkår være oppfylt:

- 1) Det må dreie seg om "støtte" i form av en økonomisk fordel;
- 2) Støtten må være gitt av det offentlige, altså "statsmidler" i enhver form;
- 3) Mottaker må være "foretak" i form av å drive økonomisk virksomhet;
- 4) Støtten må være selektiv, dvs. begunstige "enkelte" foretak eller varer;
- 5) Støtten må vri eller true med å "vri konkurransen";
- 6) Støtten må være egnet til å påvirke "samhandelen" i EØS-området.

Kommunen står fritt til å bestemme sin egen organisering, og selve opprettelsen og overføring av midler til Utviklingsselskapet er dermed i utgangspunktet statsstøtterettslig uproblematisk. Men dersom Utviklingsselskapet driver økonomisk virksomhet, vil kommunen måtte sørge for å forhindre ulovlig støtte overfor denne økonomiske virksomheten. Det samme vil gjelde dersom utviklingsvirksomheten finner sted i kommunen.

Et spørsmål er om foretaksvilkåret, jf. nr. 3 ovenfor, er oppfylt, dvs. om det drives økonomisk virksomhet. Hvorvidt det er tale om økonomisk virksomhet i Utviklingsselskapet, beror på om Utviklingsselskapet vil være aktiv i form av å tilby varer eller tjenester på et marked. Slik dette er tolket i rettspraksis, er det en lav terskel før en aktivitet anses som økonomisk aktivitet. Det er virksomhetens art som er avgjørende, og ikke organisasjonsformen eller den juridiske status virksomheten har. Videre er det klart at det ikke er avgjørende om mottakeren av støtten er ment å generere profitt. Juridiske personer som driver non-profit, vil derfor kunne anses for å være et foretak. Det følger også av rettspraksis at for juridiske personer som både driver med økonomisk og ikke-økonomisk virksomhet, skal i utgangspunktet hele virksomheten anses som foretak.

Det fremstår på bakgrunn av dette utgangspunktet rimelig klart at Utviklingsselskapet vil være å regne som et foretak. Selskapet vil drive eiendomsutvikling og blant annet derigjennom generere profitt for kommunen. Ut fra de formålene som søkes oppnådd gjennom utviklingen av Dokken, og dermed også opprettelsen av Utviklingsselskapet, synes det vanskelig å unngå at Utviklingsselskapet vil oppfylle foretakskriteriet.

Det er også vår vurdering at de øvrige vilkårene gjengitt ovenfor vil være oppfylt. Kommunen vil derfor måtte hindre at det overfører midler i strid med forbudet mot offentlig støtte til Utviklingsselskapet. Merk imidlertid at i tilfeller hvor det er tale om selskaper som er fullt ut eid av det offentlige, slik som Utviklingsselskapet vil være, er ikke statsstøttereglene til hinder for overføringer mellom det offentlige og Utviklingsselskapet så lenge de er i tråd med hva som anses forretningsmessig rasjonelt for en investor på det private markedet (markedsaktørprinsippet). I slike tilfeller anses ikke overføringen å utgjøre en økonomisk fordel. Vi viser her til ESAs retningslinjer ("The Notion of State Aid").

Ettersom Utviklingsselskapet vil forvalte offentlige midler, vil også dette måtte forholde seg til forbudet mot ulovlig støtte. Utviklingsselskapet vil derfor måtte avstå fra selv å utbetale støtte til

foretak som driver økonomisk virksomhet. Dette vil ikke bare omfatte rene gaver, men også salg til underpris.

Dersom kommunen skulle gjennomført utviklingen i egenregi, ville det oppstått det spørsmål om krysssubsidiering kan medføre ulovlig støtte. Krysssubsidiering er en form for indirekte offentlig støtte som innebærer at midler flyter mellom økonomisk og ikke-økonomisk virksomhet. Det er derfor viktig å sørge for å hindre krysssubsidiering dersom utviklingsvirksomheten gjennomføres av kommunens rettssubjekt.

Et sentralt virkemiddel for å hindre krysssubsidiering er å sørge for regnskapsmessig skille, altså slik at det føres separat virksomhet for utviklingsvirksomheten. I den grad utviklingsvirksomheten deler ressurser med kommunen, må dette etter beste evne allokeres riktig mellom kommunen og virksomheten. ESA har blant annet uttalt seg om dette i en sak vedrørende norske sykehusapoteker (vedtak 469/13 COL), og påpekt at dette medfører at man også må klarlegge regnskapsprinsippene på forhånd, og at regnskapsføringen ellers bør skje i henhold til anerkjente regnskapsprinsipper.

6.11 Offentlighetsloven

Formålet med offentleglova (Lov av 19.05.2006 nr. 16 Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd) er å legge til rette for at offentlig virksomhet er åpen for å styrke allmentens behov for informasjon, og dermed etterkontroll og rettstrygghet. Loven er som hovedregel førende for Bergen kommune sin egen virksomhet. Det kan den også være dersom Bergen kommune velger å drive sin virksomhet eksempelvis gjennom et aksjeselskap.

I lovens §2 fremgår blant annet at

"Loven gjeld for

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

Bokstavane c og d gjeld ikkje rettssubjekt som hovudsakleg driv næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private. For verksemdar som etter offentlig oppkjøp eller liknande kjem inn under bokstavane c eller d, gjeld lova frå og med fjerde månadsskiftet etter den månaden da vilkåra vart oppfylte."

Som det fremgår av lovens ordlyd, gjelder offentleglova også for aksjeselskaper, dersom Bergen kommune innehar en eierandel som gir kommunen rett til mer enn halvparten av stemmene på generalforsamling. Dersom kommunen eier mer enn 50% av aksjene i aksjeselskapet, vil kommunen, som hovedregel, inneha mer enn 50% av stemmene på generalforsamling. Imidlertid vil loven likevel ikke gjelde dersom selskapet driver næring i direkte konkurranse med og på samme vilkår som andre private selskaper. Det er altså virksomheten i seg selv som vil være avgjørende for hvorvidt offentlighetslova gjelder. Velger Bergen kommune å drive på privatrettslige ordinære premisser, kommer ikke loven til anvendelse. Dersom virksomheten gis fordeler grunnet Bergen kommune sitt eierskap, vil dette som oftest medføre at offentleglova kommer til anvendelse.

En konkret vurdering må tas når eierform, eierskap og eierstyring er bestemt.

6.12 Samarbeid med andre aktører

Både med hensyn til den ekspertise og kompetanse som er påkrevd for å lykkes med en utvikling av et område som Dokken, og med hensyn til størrelsen på de prosjekter som vil bli realisert er det naturlig at kommunen vil søke å få til samarbeid med andre aktører for en betydelig del av utviklingen. Slike samarbeidsstrukturer kan ta ulik form og ha ulikt formål, og i punkt 13 har vi sett litt nærmere på ulike samarbeidsmodeller.

Som kommer inn på i punkt 9.2 er aksjeselskapsformen den mest utbredte selskapsformen i Norge, og de fleste aktører innen eiendomsutvikling er organisert som aksjeselskaper. Aksjeselskapsformen er således den selskapsformen som er best egnet for å etablere samarbeid med andre aktører, både fordi selskapsformen er innarbeidet, men også fordi selskapsformen er fleksibel med hensyn til ulike samarbeidsformer.

Ved å etablere en selskapsstruktur med et heleid morselskap (Utviklingsselskapet) som igjen eier datterselskap der eiendommene legges inn vil man kunne få en selskapsstruktur der det etableres flere samarbeid, og der ulike samarbeidsprosjekter kan ha ulike strukturer. Samarbeidsprosjektene vil normalt knyttes opp mot et felles eid selskap, enten dette er eiet 50/50 eller den ene parten har majoriteten av aksjene. Selskapsformen er også fleksibel med hensyn til å ta inn flere eiere i det enkelte prosjektselskap.

Aksjelovens utgangspunkt er at hver aksje i et aksjeselskap gir en stemme, og at aksjene er likestilte. Aksjeloven åpner imidlertid for at dette kan modifiseres slik at det etableres ulike aksjeklasser i selskapet som har ulike rettigheter, dette kan være knyttet til stemmerett, utbytterett eller annet. I ulike samarbeidskonstellasjoner gir dette muligheten til å lage fleksible løsninger tilpasset det aktuelle prosjektet, og dette illustrerer også at aksjeselskapsformen er veldig egnet for prosjekter og virksomheter med flere eiere.

Dersom kommunen skulle forestått utviklingen i egenregi eller det skulle opprettes et KF for utviklingen av Dokken ville man ikke kunne legge til rette for samarbeid med eksterne aktører innenfor den aktuelle organisasjonen. Slike samarbeidsmodeller ville i så fall måtte etableres som sameier, noe som vil være lite praktisk og dessuten lite optimalt med tanke på skatt og risiko og ansvar. Det vil også være en risiko for at et sameie som driver virksomhet kan bli ansett å være et ANS etter selskapsloven. Uavhengig av om utviklingen av Dokken skal skje i form av et eget selskap eller i kommunal regi vil eventuelle samarbeidsprosjekter sannsynligvis måtte organiseres som egne aksjeselskaper, og forskjellen vil da være at kommunen vil være direkte aksjonær i det felleseide selskapet, mens en selskapsmodell vil legge opp til at kommunen er eier gjennom Utviklingsselskapet som morselskap.

I enkelte samarbeidskonstellasjoner kan man se for seg at det i enkelte tilfeller kan være gunstig å etablere samarbeidet i form av et kommandittselskap eller ansvarlig selskap, blant annet på grunn av skatteregler. At kommunens heleide selskap er etablert som et aksjeselskap utgjør imidlertid ikke noen hindring for å etablere samarbeidsprosjekter i andre selskapsformer. Et aksjeselskap kan være deltaker både i KS, ANS og DA. Når det gjelder ANS og DA vil deltakeren imidlertid være eksponert for ansvar utover den innskutte kapitalen i det aktuelle prosjekt, men så lenge deltakeren er organisert som et aksjeselskap vil kommunen som aksjonær i aksjeselskapet ikke være eksponert utover med de nettoverdiene som ligger i aksjeselskapet.

7 STRATEGISKE VURDERINGER

I tillegg til det juridiske rammeverket og juridiske problemstillinger som må vurderes og analyseres i tilknytning til valg av selskapsmodell er det også en rekke mer eller mindre strategisk-politiske problemstillinger som må vurderes, og som vil ha innvirkninger for prosessen videre. Disse vil kunne ha betydning for valg av selskapsmodell, men først og fremst vil det danne helt sentrale premisser for Utviklingsselskapets virksomhet, etableringen av dette og det finansielle grunnlaget og strategien for virksomheten.

I punkt 7.1 til 7.4 nedenfor har vi tatt opp noen av de mest sentrale problemstillingene som må vurderes med sikte på å synliggjøre den innvirkning problemstillingene vil ha for Utviklingsselskapets virksomhet.

7.1 Kommunens strategi for kapitalisering av Utviklingsselskapet

Et grunnleggende spørsmål som kommunen må ta stilling til i forbindelse med en selskapsetablering er hvordan Utviklingsselskapet skal oppkapitaliseres. Kapitaliseringen av Utviklingsselskapet er nærmere redegjort for i punkt 11.4 der vi har tatt opp det juridiske rammeverket rundt dette.

Kapitaliseringen av Utviklingsselskapet må imidlertid bygge på en strategi som må besluttes på basis av et politisk og strategisk veivalg. Strategien for kapitaliseringen vil for det første måtte omfatte omfanget av kapitaliseringen, herunder om Utviklingsselskapet skal tilføres betydelig kapital eller verdier fra oppstarten eller om kapitaliseringen av Utviklingsselskapet skal skje underveis i utviklingsfasen av Dokken.

Videre må strategien for kapitaliseringen omfatte måten Utviklingsselskapet kapitaliseres på, om dette skal gjøres gjennom tilføring av kapital eller om det skal gjøres i form av tilførsel av eiendommer, eller en kombinasjon av dette.

Strategien for kapitaliseringen faller utenfor rammene av denne Utredningen, og må være gjenstand for en egen prosess i forbindelse med etableringen av et selskap for utviklingen av Dokken, og i denne prosessen vil det være faktorer av både finansiell, juridisk, kommersiell og politisk karakter som må vurderes i sammenheng. I tillegg må de skattemessige forholdene vurderes nøye.

7.2 Hvordan skal kommunen plassere verdien av eiendomsmassen slik den er i dag?

Eiendomsmassen som er i kommunens eie på Dokken representerer allerede per i dag betydelige verdier som grunneiendommer. Et grunnleggende spørsmål, som har nær sammenheng med problemstillingen som er omtalt i punkt 7.1, er hvordan kommunen ønsker å plassere disse verdiene.

I denne sammenhengen vil det være et hovedskille knyttet til metoden for overføring av eiendommene til Utviklingsselskapet (omtalt i punkt 11.5 nedenfor) der det må skilles mellom (i) overføring av eksisterende eiendomsmasse til Utviklingsselskapet som tingsinnskudd, dvs. at kommunen får betalt i form av aksjer, ikke likvide midler, og (ii) overdragelse av eiendomsmassen til Utviklingsselskapet mot at Utviklingsselskapet betaler en kjøpesum til kommunen, eller at det etableres en selgerkreditt.

Modellen med tingsinnskudd vil i praksis innebære at kommunen ikke vil få realisert de verdiene som ligger i eiendomsmassen før det er grunnlag for utbetaling av utbytte eller tilbakebetaling av innskutt kapital fra Utviklingsselskapet. Overføres eiendommene som tingsinnskudd vil dermed kommuneøkonomien ikke få noen umiddelbar likviditetseffekt av at det opprettes en selskapsstruktur for utviklingen av eiendomsmassen.

Samtidig vil en modell med tingsinnskudd medføre at Utviklingsselskapet vil bli solid kapitalisert og den videre utviklingen av Dokken vil bli potensielt vesentlig mindre kapitalkrevende ettersom

Utviklingsselskapet vil ha større fleksibilitet med hensyn til å oppta finansiering av utviklings- og utbyggingskostnadene (se om dette i punkt 14 nedenfor), i tillegg til at rammene for denne typen finansiering vil bli større ettersom Utviklingsselskapet i en slik modell vil få betydelig egenkapital.

Dersom man velger en modell der eiendomsmassen overdras til Utviklingsselskapet i form av salgstransaksjoner, vil dette som utgangspunkt innebære at kommunen vil få et salgsvederlag som kommer kommuneøkonomien mer umiddelbart til nytte. Kommunen vil dermed få synliggjort kommunens eksisterende verdier på en bedre måte på kort sikt. Skal det oppnås likviditetsmessige effekter av en slik transaksjonsstruktur er dette imidlertid betinget av at Utviklingsselskapet blir tilført midler slik at Utviklingsselskapet settes i stand til å gjøre opp en kjøpesum. I så måte må Utviklingsselskapet enten tilføres egenkapital i form av kontantinnskudd eller oppta lån for å finansiere erverv av eiendommene, sannsynligvis vil det beste være en kombinasjon. Utfordringen Utviklingsselskapet da vil møte er at utviklingsfasen vil bli mer kapitalkrevende ettersom Utviklingsselskapet vil ha gjeldsforpliktelser knyttet til grunnvervet slik at rammene for ytterligere belåning i forbindelse med utvikling og utbygging vil være mindre.

En mulig strategi kan være en kombinasjon av de to hovedmodeller, der Utviklingsselskapet i etableringsfasen tilføres noen eiendommer som tingsinnskudd, og etter hvert som Utviklingsselskapet får et mer solid finansielt fundament går over til å erverve eiendommer fra kommunen mot oppgjør av en kjøpesum.

I forkant av en selskapsetablering er det viktig at kommunen utarbeider analyser knyttet til dette, både sett fra et finansielt, et kommersielt og et politisk ståsted. I denne Utredningen tar vi sikte på å illustrere en mulig selskapsetablering uavhengig av hvilken strategi og tilnærming kommunen tar som grunneier og aksjonær slik at Utredningen kan bidra med innspill til kommunen når kommunen skal gjøre sine vurderinger i etableringsfasen.

7.3 Hvordan skal kommunen realisere gevinsten knyttet til utviklingen på Dokken?

I forlengelse av problemstillingen som er tatt opp i punkt 7.2 oppstår spørsmålet hvordan kommunen skal realisere gevinsten fra utviklingen av eiendomsmassen. Denne problemstillingen har nær sammenheng med drøftelsen i punkt 7.1 og 7.2, men bør også vurderes separat. Et sentralt premiss under dette punktet knytter seg til tidspunktet for overføring av eiendom til Utviklingsselskapet, og til verdien av eiendommene på tidspunktet for overføringen. Som et generelt utgangspunkt vil verdien av eiendom øke jo lenger man er kommet i en utviklingsfase. Dersom eiendom overføres til Utviklingsselskapet på et tidlig stadium vil således formentlig en større del av gevinsten oppstå i Utviklingsselskapet sammenlignet med en strategi der eiendom overføres til Utviklingsselskapet når eiendommene er klare for utvikling eller utbygging.

Vurderingene som skal foretas i denne sammenheng bør vurderes i lys av de relevante skatte- og avgiftsregler, og i så måte vil du problemstillingene som er tatt opp i punkt 6.3 til 6.7, særlig under punkt 6.4.2 og 6.4.3 danne sentrale premisser for de vurderinger som skal gjøres på dette punkt.

Samtidig vil det være betydelige elementer av politiske vurderinger i dette temaet. Dersom det legges opp til en strategi der verdiskapningen i størst mulig grad skal skje før eiendommer overføres til Utviklingsselskapet vil dette presumptivt medføre at kommunen får høyere inntekter direkte fra eiendomsutviklingen, og i alle fall i et kort perspektiv vil dette kunne gi kommunen større frihet med hensyn til styringen av kommuneøkonomien.

Dersom kommunen legger opp til en strategi der en større del av verdiskapningen vil skje i Utviklingsselskapet vil dette samtidig kunne bidra til å synliggjøre kommunens gevinst på en tydeligere måte samlet sett ettersom denne kan knyttes direkte opp mot Utviklingsselskapets

virksomhet. Samtidig vil kommunen som aksjonær ha mulighet til å nyttiggjøre seg gevinsten i kommuneøkonomien gjennom en aktiv utbyttepolitikk fra Utviklingsselskapet.

I vurderingene knyttet til valg av strategi bør det også foretas vurderinger av hvilken effekt de ulike strategier vil kunne ha for Utviklingsselskapets økonomi og finansielle forutsetninger. Bygges det opp et overskudd i Utviklingsselskapet samtidig som Utviklingsselskapet tilføres grunneiendommene vil Utviklingsselskapet kunne få et betydelig finansielt fundament som gir grunnlaget for at Utviklingsselskapet kan opptre mer selvstendig i sin virksomhet innenfor de rammene Utviklingsselskapet og dets styre og administrasjon vil ha.

7.4 Politiske føringer for utviklingsarbeidet

Et annet sentralt spørsmål kommunen må ta stilling til i forbindelse med en eventuell etablering av Utviklingsselskapet er i hvilken grad kommunen ønsker å eksponere utviklingen av Dokken for politiske føringer i den forstand at beslutningsmyndigheten for utviklingen av området i større grad legges direkte til de folkevalgte organ i kommunen.

Som vi har redegjort for i punkt 6.1 og kapittel 10 vil kommunen som aksjonær ha muligheten til i vesentlig grad å ha en god styring og kontroll med Utviklingsselskapet. Samtidig vil selskapsorganene i Utviklingsselskapet være selvstendige, og presumptivt arbeide langs de strategier som er lagt av styret i Utviklingsselskapet.

Dersom eiendomsmassen overføres til Utviklingsselskapet tidlig i utviklingsprosessen vil det sannsynligvis ligge en presumpsjon for at disponeringen over eiendomsmassen i stor grad vil bli styrt av administrasjonen, og til dels styret i Utviklingsselskapet. Motsatt vil utviklingsprosessen, dersom eiendomsmassen overføres etter hvert, i større grad være betinget av beslutninger i kommunen og dens folkevalgte organer underveis.

Tilsvarende vil naturligvis gjelde for andre oppgaver som måtte legges til Utviklingsselskapet – kommunen må ta et bevisst standpunkt til om og i hvilken grad beslutningsmyndighet knyttet til disponeringen over kommunens eiendommer skal legges til Utviklingsselskapet eller om kommunen skal beholde denne myndigheten for derved å ha større kontroll, men samtidig være eksponert for eventuelle politiske skifter som kan tenkes å medføre forsinkelser og endringer i den byutviklingsstrategien som legges.

I arbeidet med å legge strategien for Utviklingsselskapet er dette sentrale spørsmål som må tas opp til vurdering, og som bør inngå som en viktig del av fundamentet for en eventuell etablering av Utviklingsselskapet.

DEL III – VURDERINGER AV DE MEST SENTRALE PROBLEMSTILLINGER

8 KOMMUNAL EGENREGI ELLER EGET ORGAN / SELSKAP?

8.1 Innledning

I bystyrets vedtak i sak 209/19 er det besluttet at det skal etableres et eget utviklingselskap. I arbeidet med denne Utredningen har vi imidlertid likevel foretatt en vurdering av om utvikling av området i kommunal egenregi vil kunne være et egnet alternativ.

Skal utviklingen av Dokken-området skje i egenregi ved at kommunen, eller et kommunalt foretak, står som eier og hjemmelshaver til arealene frem til (og gjennom) utviklingsfasen, vil det kreve at kommunen etablerer en klar organisering, avklarte ansvarsforhold og nødvendig kompetanse. I det følgende har vi sett nærmere på noen sentrale temaer knyttet til dette.

8.2 Kommunens mange ansvarsområder gir utfordringer mht. organisering

Velger kommunen å stå som eier og hjemmelshaver til arealene, vil kommunen måtte etablere en egen myndighetsstruktur med klare kommandolinjer og ansvarsforhold som har ansvar for det totale utviklingsarbeidet for Dokken. Kommunens mange oppgaver og ansvarsforhold tilsier i seg selv at en slik løsning vil by på vanskelige grenseoppganger mellom kommunens byrådsavdelinger, interne avdelinger og seksjoner, med derav potensielt utydelig fullmaktsstruktur. Blant annet vil kommunens rolle som planmyndighet, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og eiendomsforvalter tidvis stå i sterke innbyrdes motsetninger og samtidig kunne reise habilitetsproblem og andre utfordringer knyttet til kommunens rolle som grunneier og næringsaktør.

Kompleksiteten i kommunens mange roller vil kunne føre til utydelige kommandolinjer, og lange beslutningskjeder, som vil kunne stå i motsetning til en profesjonell utøvelse av eierskapet.

8.3 Eiendomsutvikling er en kompetansekrevende og næringsbasert virksomhet

Kommunen har et betydelig eierskap i området som i seg selv har stort potensiale for økonomisk avkastning. Eiendomsutvikling er imidlertid et kompetansekrevende marked, som forutsetter kvalifikasjoner og kompetanse som offentlig forvaltning normalt ikke besitter, og som heller ikke er lett å bygge opp på kort tid. Dermed er det betydelig risiko forbundet med å velge kommunal egenregi.

8.4 Ramme for politisk styring

Samfunnsutviklingsaspektet kunne, som et viktig hensyn ved utviklingen av Dokken, tilsi at kommunal egenregi er best egnet for politisk styring da det politiske nivå kommer tettere på beslutningene.

Imidlertid er det betydelig erfaring med at den ovennevnte kompleksiteten og fare for uklar organisering, fører det politiske fokuset over på driftsutfordringer, manglende rekruttering, vanskelige grenseoppganger, habilitetsproblem, eventuelle restanser mv, heller enn på ønskede strategiske beslutninger. (NOU 2016: 4 pkt. 27.2.3) Kombinasjonen av kompleksiteten i kommunal virksomhet og kompleksiteten i eiendomsforvaltning kan da i realiteten føre til at politisk styring blir vanskeligere med kommunal egenregi enn ved for eksempel oppretting av et eget selskap med klart definert styringsstruktur.

8.5 Risiko

Det er betydelig risiko forbundet med eiendomsutvikling, særlig med så stor og kompleks eiendomsmasse som her. Se mer om risiko i punkt 6.2. Ved kommunal egenregi tar kommunen et bevisst valg om å håndtere denne risikoen selv. Det vil kreve svært mye av risikostyring og

internkontroll, herunder ansvarsgjennomgang, etablering av hensiktsmessig organisasjon, kompetansetilgang m.v. Den ovennevnte kompleksiteten i kommunal oppgaveportefølje så vel som eiendomsutvikling, gir betydelig risiko for svikt i overvåkning, kontroll og oppfølging av risikofaktorer. Konsekvensene kan bli store, både for samfunnsutviklingsaspektet og tilliten til prosjektet, og ikke minst for økonomisk avkastning.

8.6 Samarbeid med eksterne aktører

Eksterne aktører vil kunne være staten, andre kommuner eller offentlige organ, stiftelser, kirken og næringslivet mv. Dette er aktører som også i stor grad driver eiendomsutvikling, og som i stor grad har organisert eiendomsutvikling som AS eller interkommunale selskap, bla fordi eiendomsforvaltning reiser mange og komplekse problemstillinger i forhold til svært forskjellige beslutningsprosesser. Selskapsorganiseringen bidrar da til å skape forutsigbarhet i ansvarsforhold, representasjon og beslutningskjeder. Ved kommunal egenregi er det derimot ofte uklart hvem som representerer kommunen, hvilke fullmakter de har, og hva som er de egentlige beslutningsprosessene. Det kan skape uklare ansvarsforhold, og blant annet medføre fordyrende forsinkelser, skape et negativt omdømme og på den måten særlig stå i motsetning til økonomisk utvikling.

8.7 Selskapsorganisering

Kommunene har benyttet seg av organisering i selskaper mv. i lang tid, og de siste årene har bruk av selskapsformen økt betraktelig (NOU 2016: 4 Ny kommunelov kap. 27.1) Erfaring viser at selskapsorganisering gir selvstendige operative enheter, og derved er godt egnet for økonomisk utvikling og politisk kontroll. Samtidig viser nyere undersøkelser at selskapsorganiseringen gir grunnlag for et effektivt og resultatorientert lokaldemokrati. (NOU 2016: 4 Ny kommunelov kap. 27.2.3) Selskapsorganisering gir således et svar på utfordringene knyttet til struktur som vil være med kommunal egenregi, samtidig som kommunen kan styre utviklingen gjennom eierstyring og selskapsstyring og ved sin rolle som planmyndighet (se nærmere om dette nedenfor).

8.8 Skattemessige forhold

Dersom en utvikling av Dokken skjer i egenregi vil gevinster som oppnås gjennom utviklingen av eiendomsmassen ikke bli gjenstand for beskatning ettersom kommunen ikke vil være skattepliktig for gevinst knyttet til realisasjon av eiendom innenfor egne kommunegrenser.

Som nevnt i punkt 6.4 vil en gevinst som oppstår ved realisasjon av eiendom i Utviklingselskapet derimot være gjenstand for beskatning.

Ettersom det må antas at de fleste større prosjekter vil måtte gjennomføres i en eller annen samarbeidsform vil uansett enkeltprosjekter høyst sannsynlig måtte organiseres i aksjeselskaper, hvilket da vil medføre at gevinst ved realisasjon vil være underlagt ordinær beskatning.

8.9 Oppsummering

Det synes etter dette å være få argumenter som tilsier at et utviklingsprosjekt av det format som Dokken vil være bør gjennomføres i egenregi. Vi har derfor i Utredningen lagt til grunn at det vil bli etablert en selskapsstruktur for å håndtere utviklingen av de kommunale eiendommene.

9 VALG AV SELSKAPSFORM

I dette kapittel 9 skal vi kort presentere de selskapsformer vi anser mest relevante for utvikling av Dokken – kommunalt foretak (KF) og aksjeselskap (AS) – samt gi en beskrivelse av visse særtrekk ved disse to selskapsformene. I punkt 9.3 vil vi også presentere andre selskapsformer som av ulike årsaker ikke anses å være reelle alternativer, men som for kompletthetens skyld bør presenteres.

9.1 Kommunalt foretak (KF)

9.1.1 Innledning

Kommunalt foretak er regulert i kommuneloven kapittel 9. Kommunale foretak er ikke egne juridiske enheter, og således ikke en selskapsform i vanlig forstand. I henhold til kommuneloven § 9-1 annet ledd er kommunale foretak "*en del av kommunen*", hvilket innebærer at det er kommunen som i siste instans vil være part i foretakets avtaler, og dersom foretaket skal opptre som part i domstolene eller overfor andre myndighetene vil det være kommunen som har denne partsstillingen.

Ettersom et kommunalt foretak ikke er en egen juridisk person innebærer dette også at kommunen som eier er ansvarlig for det kommunale foretakets forpliktelser. Ved å etablere et kommunalt foretak vil kommunen derfor ikke begrense økonomisk risiko knyttet til de forpliktelser som pådras i virksomheten til det kommunale foretaket. Gjennomføring av utviklingen gjennom et KF vil således for praktiske formål i realiteten sammenlignes med å gjennomføre det i egenregi.

9.1.2 Organisasjonen i et KF

Kommunalt foretak har sin egen organisasjon og selskapet ledes av en daglig leder og et styre, jf. kommuneloven § 9-4. Styret skal ha minst tre medlemmer, men det kan være flere. Styret, herunder verv som styreleder og nestleder velges av kommunestyret. Eventuelle ansatterepresentanter velges av og blant de ansatte. Loven skiller mellom rollen som daglig leder og styrets rolle. Daglig leder kan ikke være medlem av styret.

Det er styret i det kommunale foretaket som treffer vedtak i saker som gjelder foretaket og dets virksomhet. Styret er således et selvstendig organ, uavhengig av kommunestyret, og har ansvaret for organiseringen av selskapets virksomhet. Styret er imidlertid bundet av kommunens økonomiplan og budsjett. Styret vil således være bundet av disse rammene ved fastsettelsen av budsjettet for foretaket.

Kommuneloven setter opp visse skranker for kommunens styringsrett overfor selskapet. Daglig leder i foretaket rapporterer til styret og daglig leder er direkte underordnet styret og skal følge retningslinjer og pålegg fra styret. Kommunen vil ikke ha direkte styring av foretaket og dets daglige leder, dette følger av kommuneloven § 9-16. Men kommunen kan instruere om at vedtak i foretaket ikke skal settes i verk før den aktuelle saken er behandlet i kommunestyret.

Et kommunalt foretak skal ha egne vedtekter og det fremgår minimumskrav til vedtektene i kommuneloven § 9-3. Beslutningsmyndigheten til vedtektsendringer ligger i kommunestyret. Vedtektene kan inneholde spesifikke føringer for foretakets virksomhet. Videre kan vedtektene fastsette at vedtak i bestemte saker skal godkjennes av kommunestyret eller annet organ i kommunen for å være bindende for kommunen. Videre følger det av kommuneloven § 9-11 at vedtektene kan fastslå at foretakets daglige leder skal utpekes av kommunestyret eller annet organ i kommunen.

Gjennom reguleringer i vedtektene og adgangen til å kreve utsatt iverksettelse i enkeltsaker vil dermed kommunen aktivt kunne styre virksomheten i et kommunalt foretak, og sammenlignet med aksjeselskapsformen vil kommunen som eier ha en større grad av direkte påvirkningskraft.

Et KF kan ikke opprette egne datterselskaper og det vil ikke være mulig å etablere samarbeidsmodeller med eksterne parter i form av et KF. Eventuelle samarbeidsprosjekter vil måtte etableres i form av egne selskaper, sannsynligvis aksjeselskaper der kommunen vil være aksjonær. Man vil således ikke kunne bygge noen egentlig konsernmodell for utviklingsprosjektet ved hjelp av et KF.

9.1.3 *Konklusjon*

Ettersom etableringen av et KF ikke vil gi kommunen redusert økonomisk risiko, eller danne grunnlag for samarbeidsmodeller med eksterne, anser vi KF for å være en lite egnet form for utviklingsprosjektet.

9.2 **Aksjeselskap (AS)**

Aksjeselskaper reguleres av aksjeloven og er den mest utbredte selskapsformen i Norge. Et aksjeselskap er et eget rettssubjekt og et eget skattesubjekt og selskapet har sin egen organisasjon.

Aksjeselskap kan eies 100 % av én aksjonær og selskapsformen gir en ansvarsbegrensning for aksjonæren ettersom aksjonæren ikke er forpliktet til å skyte inn ytterligere kapital i aksjeselskapet dersom aksjeselskapet blir insolvent. Det er kun selskapet selv som hefter for sine forpliktelser. Skal det være grunnlag for å holde aksjonærene ansvarlig for et aksjeselskaps tap må det foreligge et særskilt ansvarsgrunnlag (uaktsomhet) for dette hos aksjonæren, og i praksis skal det mye til for å holde aksjonæren ansvarlig utover den innskutte kapitalen.

I henhold til aksjeloven er aksjeselskapene organisert slik at det er flere formelle nivåer i selskapets organisasjon. Generalforsamlingen er selskapets øverste organ hvor aksjonærene utøver sin eiermakt. Under generalforsamlingen ligger styret som består av styremedlemmer utpekt av generalforsamlingen. Aksjeloven stiller ikke opp krav til antall styremedlemmer, dette besluttes av stifterne eller senere generalforsamlingen gjennom fastsettelse av vedtektene.

Styret har ansvar for å forvalte selskapet og sørge for en forsvarlig organisering av selskapets virksomhet. Styret har ansvar for å fastsette planer og budsjetter for selskapets virksomhet, og er forpliktet til å påse at selskapets virksomhet, regnskaper og forvaltning er gjenstand for betryggende kontroll. Videre har styret ansvar for å føre tilsyn med selskapets daglige ledelse.

Dersom det er mer enn 30 ansatte i selskapet har de ansatte krav på styrerepresentasjon etter nærmere regler.

Aksjeloven stiller ikke opp krav til daglig leder, men tillegger ansvaret for daglig ledelse til denne dersom det er oppnevnt daglig leder. Daglig leder skal utøve sin ledelse av selskapets virksomhet i henhold til retningslinjer og pålegg som er gitt fra selskapets styre. Daglig leder ansettes og avsettes i utgangspunktet av styret, men det er adgang til å vedtektsfeste at denne myndigheten tillegges generalforsamlingen, selv om dette vil være uvanlig.

Utad vil daglig leder ha fullmakt til å håndtere de fleste saker innenfor selskapets virksomhet. Saker av uvanlig art eller stor betydning for selskapet må imidlertid forelegges styret. Aksjeloven stiller krav til at daglig leder holder styret orientert om selskapets virksomhet, og styret kan i tillegg til enhver tid kreve redegjørelser fra daglig leder, både på generelt plan og i bestemte saker.

Det er også mulighet til å opprette egne organer ved siden av de lovfestede organene i aksjeselskaper, eksempelvis valgkomité, kontrollutvalg eller investeringskomité. Slike organer kan tildeles mandat innen forvaltningen av selskapet, midlertid eller permanent. Slike organer kan imidlertid ikke gis beslutningsmyndighet i saker der de lovfestede selskapsorganene har beslutningsmyndighet. Organene vil i slike saker kun være ha rådgivende, saksforberedende eller kontrollerende myndighet.

I selskaper med et uavhengig styre (der eier selv ikke er representert eller har kontroll i styret) er det vanlig at det utarbeides en styreinstruks, og i styret der det er ansatterepresentanter er dette lovpålagt i henhold til aksjeloven § 6-23. En styreinstruks skal inneholde regler om hvilke saker som skal styrebehandles og daglig leders arbeidsoppgaver. I tillegg vil en styreinstruks gjerne gi regler knyttet til selve saksbehandlingen i styret, prosedyrer for beslutninger utenfor møte, innkallingsregler mv.

Styreinstruksen, slik denne er regulert i aksjeloven skal fastsettes av styret, og et flertall i styret kan således også endre denne. Det er antatt at ordlyden i § 6-23 stenger for at generalforsamlingen direkte kan fastsette en styreinstruks, men ettersom generalforsamlingen har myndighet til å instruere styret er det antatt at generalforsamlingen kan gi instruksjoner knyttet til utformingen av styreinstruksen.

Gjennom styreinstruksen vil man kunne sikre at styrets saksbehandling tilfredsstiller krav som følger av aksjeloven og for øvrig av vedtektene eller særlige instruksjoner som måtte foreligge. Selv om en styreinstruks ikke vedtas av generalforsamlingen vil instruksjoner om utformingen av denne med et påfølgende vedtak i styret til en viss grad gi aksjonæren kontroll med styrets arbeid og beslutninger uten at det gir aksjonæren direkte innflytelse på de beslutninger som fattes. Styreinstruksen kan således brukes som verktøy for å kvalitetssikre forvaltningen av selskapet på et generelt plan.

I kraft av sin alminnelige instruksjonsmyndighet kan generalforsamlingen, enten i form av vedtak i enkeltsaker og enkeltinstruksjoner, eller gjennom å beslutte vedtektsbestemmelser legge føringer for styrets arbeid og beslutninger. Generalforsamlingen kan for eksempel legge beslutningsmyndigheten i visse saker så som salg av eiendom, inngåelse av kontrakter over en viss verdi til generalforsamlingen, eventuelt legge inn som en betingelse for styrets beslutning at saken er forelagt generalforsamlingen for uttalelse.

Aksjeselskapsformen gir også en stor grad av finansiell fleksibilitet. Kapitalgrunnet i selskapet er selskapets aksjekapital som tilføres fra aksjonærene og som senere opptjenes av selskapet eller tilføres selskapet i form av lån etc. Aksjekapitalen omtales også undertiden som ansvarskapitalen ettersom dette utgjør aksjonærenes økonomiske ansvar eller risiko i selskapet. Ved tilførsel av kapital i form av aksjekapital vil kapitalen bli bundet i selskapet i den forstand at aksjonæren ikke kan ta ut aksjekapitalen uten å gå via prosedyrene for kapitalnedsettelse. Aksjonærene kan imidlertid skape fleksibilitet gjennom å skyte inn kapital i selskapet i form av overkurs. Dersom aksjenes pålydende er NOK 1,- per aksje kan aksjonæren gjennomføre kapitalforhøyelser til en høyere kurs, eksempelvis NOK 10,- per aksje. Da vil 90 % av den tilførte kapitalen være ubundet slik at aksjonæren vil ha betydelig mer fleksibilitet til å foreta utdelinger til aksjonæren dersom selskapets virksomhet generer mer likviditet enn selskapet har behov for i virksomheten.

Aksjeloven har også oversiktlige regler knyttet til ulike selskapsrettslige disposisjoner i form av fisjoner og fusjoner som innebærer at aksjonæren underveis i aksjeselskapets liv kan omstrukturere virksomheten og rebalansere den risiko som ligger i selskapets virksomhet.

Aksjeselskaper er også et svært fleksibelt instrument med tanke på å kunne etablere selskapsstrukturer, enten i form av heleide datterselskaper i en konsernmodell eller ved å etablere samarbeid med eksterne aktører i deleide selskapsstrukturer. Dersom det etableres selskapsstrukturer vil et aksjeselskap dessuten kunne eie andeler i andre typer selskaper, så som kommandittselskaper (KS) eller ansvarlige selskaper (ANS eller DA).

9.3 Andre selskapsformer

I tillegg til kommunalt foretak og aksjeselskap er det flere selskapstyper som bør nevnes, selv om vi ikke anser dette som aktuelle alternativer for utviklingen av Dokken.

I henhold til selskapsloven kan det etableres selskaper med litt ulike ansvarsregler; kommandittselskap (KS), ansvarlig selskap (ANS) og ansvarlig selskap med delt ansvar (DA). Et felles trekk for disse selskapstypene er at det ikke er mulig å være eneeier av selskapet, dog slik at man i praksis kan være eneeier av et selskap dersom det etableres et eget heleid aksjeselskap som inngår som deltaker sammen med kommunen, herunder som komplementar i et KS. Etter selskapsloven § 1-1 (5) er det heller ikke mulig for en kommune eller fylkeskommune å være deltaker i slike selskaper.

Et gjennomgående trekk ved selskapsformene under selskapsloven er at det på ulike vis er ubegrenset ansvar og at selskapsformene ikke er egne skattesubjekter.

Vi anser ikke selskapsformene som nevnt over som aktuelle for utviklingsselskap på Dokken, men det kan i visse tilfeller tenkes at slike selskaper vil være aktuelle som verktøy i samarbeidsprosjekter med andre. For eksempel ser man i noen tilfeller at samarbeidsprosjekter etableres i form av ANS eller DA der partene har 50/50 andeler og der man velger ANS eller DA for at avtalepartene skal kunne nyttiggjøre seg de skatteposisjoner samarbeidsselskapet opparbeider seg, for eksempel at kostnader i samarbeidsprosjektet kommer til fradrag i grunnlaget for inntektsbeskatningen hos partene.

Etter kommuneloven kan det også etableres IKS – interkommunale selskaper – som vil fungere som et DA mellom ulike kommuner og fylkeskommuner. Ettersom det ikke er aktuelt med andre kommuner som deleiere i selskapet vil ikke IKS-formen være aktuell.

Det er også mulig å etablere utviklingsselskapet i form av en stiftelse etter stiftelsesloven. Stiftelser er selveiende rettssubjekt hvilket innebærer at virksomhetens overskudd tilhører stiftelsen som sådan og skal benyttes til de formål stiftelsen skal ivareta. Etter stiftelsesloven § 19 annet ledd kan det ikke foretas utdelinger til oppretteren av stiftelsen. Videre vil man ved å etablere en stiftelse gi fra seg all kontroll ettersom stifteren ikke vil ha kontroll med valg av styre eller på annen måte være i posisjon til å gi instruksjoner til stiftelsen. Ettersom et av de grunnleggende formål med etableringen av et selskap for utviklingen av Dokken er å generere inntekter til kommunen som grunneier vil stiftelse alene av denne grunn ikke fremstå som et aktuelt alternativ.

9.4 Oppsummering

Det er etter vår vurdering liten tvil om at aksjeselskap fremstår som den selskapsform som er klart best egnet for Utviklingsselskapet. Selskapsformen er den mest utbredte og det mest kjente instrumentet, selskapsformen er fleksibel, aksjonærene oppnår en ansvarsbegrensning og dermed redusert risikoeksponering, og det er gode muligheter for å utøve styring og kontroll.

10 STYRING OG KONTROLL AV UTVIKLINGSSELSKAPET

10.1 Forholdet mellom kommunen og Utviklingsselskapet

Som redegjort for i punkt 6.1 vil kommunen ikke ha noen direkte instruksjonsmyndighet over Utviklingsselskapets eller dets organisasjon. Kommunens direkte og formelle innflytelse i Utviklingsselskapet vil være gjennom Utviklingsselskapets generalforsamling der kommunen vil ha samtlige stemmer. Det vil således være et skille mellom kommunen og Utviklingsselskapet.

Etter aksjelovens system vil derfor ikke kommunen kunne gi instruksjoner til Utviklingsselskapets styre eller ledelse – det er styret som har ansvaret for forvaltning av Utviklingsselskapet. På generalforsamlingen, derimot, kan kommunen fatte beslutninger i enhver sak, og dermed gi bindende instruksjoner overfor styre og/eller ledelse.

I henhold til kommunens egne prinsipper for god eierstyring skal kommunen begrense sin direkte påvirkning i Utviklingsselskapet til utøvelsen av aksjonærrettighetene på Utviklingsselskapets generalforsamling. I henhold til disse prinsippene skal kommunen ikke utøve virksomhetsstyring utenfor det formelle organet. I tillegg fremgår det av prinsippene for god eierstyring at kommunen i egenskap av å være eier ikke skal involvere seg i virksomhetens daglige drift. Det legges med andre ord opp til at de selskaper der kommunen er aksjonær skal operere selvstendig uten at kommunen påvirker eller blander seg inn i den daglige driften av selskapet.

I praksis vil imidlertid et styre, selv om dette opererer under et selvstendig ansvar, søke råd hos aksjonæren med sikte på å treffe beslutninger som er i tråd med aksjonærens overordnede formål med selskapet og dets virksomhet. Dette er også nedfelt i kommunens egne prinsipper for gods eierstyring der det er fremhevet at selv om kommunen ikke skal involvere seg i selskapets daglige drift skal dette *"likevel ikke være til hinder for en uformell kontakt mellom eier [...], og styre og administrasjon [...], om viktige og prinsipielle saker"*.

I tillegg til slik uformell kontakt vil kommunen i kraft av å være aksjonær også kunne vedta vedtektsbestemmelser som innskrenker styret og ledelsens handlingsrom, for eksempel gjennom å legge viktige selskapsbeslutninger til generalforsamlingen, eller (på generalforsamlingen) gi instruksjoner som knytter kommunen som aksjonær tettere inn på styret i den daglige virksomheten.

På dette punkt er det likevel viktig å sørge for at styret og ledelsen har et handlingsrom som er tilstrekkelig stort til at de kan legge til rette for en effektiv drift og administrasjon av virksomheten. Blir handlingsrommet for lite vil dette kunne gjøre Utviklingsselskapet mindre dynamisk og fleksibelt samtidig som at Utviklingsselskapets virksomhet kan bli politisert og oppfattet som et verktøy for den til enhver tid sittende politiske ledelse.

I enkelte selskap blir det opprettet egne organer ved siden av de lovfestede organene som får tildelt særlige mandat innen forvaltningen av selskapet. Dette kan være midlertidige organer som skal fungere i en viss periode, eller det kan være permanente organer som etableres uten noen spesiell tidshorison. Eksempel på slike organer kan være kontrollkomitéer, valgkomitéer, granskingsutvalg eller investeringskomité. Slike organer kan være rådgivende, saksforberedende eller kontrollerende, men kan ikke gis beslutningsmyndighet i saker der loven legger beslutningsmyndigheten til de lovfestede selskapsorganene. I forbindelse med etablering av et utviklingsselskap på Dokken kan det etableres en egen komité eller utvalg bestående av folkevalgte eller kommunalt ansatte personer som skal gi innspill eller råd til ulike beslutninger som skal fattes i Utviklingsselskapet. Selv om en slik komité eller utvalg ikke har formell beslutningskompetanse vil en slik komité eller utvalg like fullt kunne bidra til å sikre at kommunen får en økt styring og kontroll i Utviklingsselskapet.

Et annet sentralt element er styreansvaret. Det å inneha et styreverv innebærer også at man som styremedlem er eksponert for et personlig styreansvar. Det enkelte styremedlem skal utføre sine verv på den måten som styremedlemmet mener er til det beste for Utviklingsselskapet, og dersom et styremedlem ved å opptre uaktsomt fatter beslutninger, eller foretar eller unnlater å foreta handlinger og derigjennom forårsaker at Utviklingsselskapet lider tap vil det enkelte styremedlem kunne bli holdt ansvarlig for dette. Dersom styrets handlingsrom blir for snevert vil også mulighetene for å ansvarliggjøre styret bli reduserte, noe som vil gi grunnlag for å ansvarliggjøre eierne i større utstrekning, om ikke rettslig, så i alle fall politisk.

10.2 Hvordan etablere styringsverktøy?

Dersom kommunen som aksjonær ønsker å sikre seg beslutningskompetanse i enkeltsaker i Utviklingsselskapets virksomhet vil det mest effektive være å innta bestemmelser om dette i Utviklingsselskapets vedtekter. Dette kan for eksempel knytte seg til salg av eiendom eller inngåelse av samarbeid med utviklere av eiendom slik vi har redegjort for i punkt 13.3. Vedtektene kan da inneholde en bestemmelse om at beslutninger i denne typen saker skal foretas av, eventuelt godkjennes av generalforsamlingen. Dersom det inntas vedtektsbestemmelser om dette vil dette også medføre at muligheten for at medkontrahenten kan fastholde avtaler som er inngått i strid med retningslinjene blir redusert ettersom vedtektene er et offentlig dokument som til en viss grad forutsettes kjent.

Denne typen bestemmelser kan imidlertid fremstå som byråkratiske og kan samtidig medføre at beslutningene i disse sakene til en viss grad blir politisert ettersom man gjennom slike bestemmelser

reduserer den avstanden mellom de kommunale organ og Utviklingsselskapet ved å knytte beslutningskompetansen til generalforsamlingen.

Et mindre formelt grep kan være at kommunen gjennom generalforsamlingen instruerer styret til å fastsette en styreinstruks som sikrer at styret innhenter uttalelser, godkjenninger eller anbefalinger fra kommunen som aksjonær, enten ved å avholde generalforsamlinger eller i egne møter mellom kommunen som aksjonær og styret, samt eventuelt daglig leder. Dette vil være en mindre formell struktur, og brudd på slike saksbehandlingsregler vil neppe kunne påberopes overfor en medkontrahent i god tro. Ved å gjøre prosessen mindre formell og byråkratisk kan man imidlertid oppnå en mer fleksibel dialog mellom kommunen som aksjonær og Utviklingsselskapets ledelse og med det en mer dynamisk styring.

En annen mulighet vil kunne være opprettelsen av en egen komité, for eksempel en investeringskomité. En slik komité kan for eksempel bestå av noen styremedlemmer, noen ressurser som er ansatt i kommunen og representanter for de folkevalgte, og komitéen kan gis en rolle som godkjennelsesorgan eller rådgivende organ ved inngåelsen av avtaler om salg av eiendom eller inngåelse av samarbeid om utvikling av eiendom. Som nevnt i punkt 10.1 ovenfor vil ikke en slik komité nødvendigvis kunne få formell beslutningsmyndighet, men i praksis vil neppe styret inngå avtaler i strid med interne retningslinjer og selskapsstruktur.

Ved å opprette en slik komité vil det også legges til rette for at kommunen kan utøve styring og kontroll på en mindre formell måte, noe som også vil kunne bidra til å redusere risikoen for at enkeltsaker i for stor grad blir politisert.

11 ETABLERING AV UTVIKLINGSSKAPET

Selve etableringen av et selskap for utvikling av Dokken reiser flere spørsmål, både med hensyn til rammene for Utviklingsselskapet ved etableringen, tidspunktet for stiftelse og etablering av Utviklingsselskapet, hvordan Utviklingsselskapet skal kapitaliseres, hvilken organisasjon Utviklingsselskapet skal ha og hvilken rolle Utviklingsselskapet skal ha i de ulike fasene av utviklingen på Dokken.

11.1 Tidspunkt for etableringen

Tidspunktet for etableringen av Utviklingsselskapet må vurderes i lys av den rolle Utviklingsselskapet skal ha og de oppgaver Utviklingsselskapet skal utføre. Utviklingsselskapets rolle og hvilke oppgaver som kan legges til Utviklingsselskapet har vi sett nærmere på i punkt 12.

Stiftelsen av Utviklingsselskapet er isolert sett ukomplisert og krever lite ressurser, noe som tilsier at Utviklingsselskapet kan stiftes tidlig i prosessen. Samtidig er det sannsynligvis ikke ønskelig fra kommunens ståsted at det etableres selskap før det er nærmere avklart hvilke oppgaver og funksjoner Utviklingsselskapet skal ha, og at behovet for Utviklingsselskapet har blitt aktualisert.

Vi vil anbefale at Utviklingsselskapet stiftes så tidlig som mulig. Samtidig bør ikke stiftelsen skje før kommunen, i alle fall på et overordnet plan, har avklart hvilke oppgaver Utviklingsselskapet skal ha, ettersom Utviklingsselskapets rolle og mandat vil ha en stor betydning for utformingen av vedtektene og etableringen av selskapsorganisasjonen, herunder hvilken kompetanse som bør være representert i styret.

Dersom selskapsetableringen kommer for sent vil kommunen eksempelvis komme i den situasjonen at de første utviklingstrinnene på Dokken, enten dette knytter seg til salg av enkelttomter til Statsbygg, eller det knytter seg til oppstart av planprosesser, vil skje i en form for egenregi uten at

Utviklingsselskapets organisasjon er involvert eller har formell mulighet til å påvirke prosessene. Dette vil kunne resultere i at Utviklingsselskapet og dets organisasjon kommer på etterskudd når utviklingsprosessen starter opp, samtidig som at det vil kunne få betydning for finansieringen av Utviklingsselskapets virksomhet.

Setter man i gang etableringsprosessen for tidlig vil dette også kunne ha uheldige konsekvenser, men risikoen i denne sammenheng er noe annerledes og av vesentlig mindre betydning. Her er det viktig å skille mellom stiftelsen av selskapet og etableringen av selskapets organisasjon. At Utviklingsselskapet formelt sett eksisterer uten en reell virksomhet eller organisasjon har liten betydning. Starter man imidlertid etableringen av en organisasjon før Utviklingsselskapets oppgaver og mandat er fullt ut avklart, eller Utviklingsselskapet på dette tidspunktet ikke er posisjonert til å starte virksomhet, vil det være en risiko for at man enten ikke får rekruttert den ønskede kompetansen, eller at de ressursene man har fått rekruttert ikke føler at de får gjennomført den jobben de så for seg med den konsekvens at de søker andre utfordringer.

Tidsperspektivet på selskapsetableringen bør derfor vurderes i noe ulike relasjoner; mens den formelle stiftelsen kan skje relativt raskt etter at beslutning om selskapsvalg er truffet bør arbeidet knyttet til Utviklingsselskapets organisasjon knyttes opp mot utarbeidelsen av Utviklingsselskapets mandat slik at etableringen av organisasjonen gjøres parallelt med at Utviklingsselskapet tilføres reelle oppgaver.

Frem til Utviklingsselskapet får en organisasjon kan Utviklingsselskapet eventuelt ledes av personer som er ansatt i kommunen som kan stilles til Utviklingsselskapets disposisjon på konsulentbasis, eventuelt kan Utviklingsselskapet ledes av det styre som velges gjennom at styret, samlet eller ved delegasjon til styrets leder, påtar seg de nødvendige administrative oppgavene som må løses. For å sikre at Utviklingsselskapet kan delta i alle relevante prosesser fra starten av vil vi anbefale at Utviklingsselskapet stiftes så tidlig som mulig. Parallelt med stiftelsen kan det fra kommunens side arbeides med et nærmere mandat og med rekruttering av ressurser til Utviklingsselskapets organisasjon.

11.2 **Stiftelse av Utviklingsselskapet**

Prosessen med å stifte et selskap er relativt enkel og med en aksjekapital lik lovens minimumskrav på NOK 30 000 er selve stiftelsen av Utviklingsselskapet ikke forbundet med de store kostnadene.

For et selskap i kommunalt eie og som skal ha som siktemål å ivareta så vidt sentrale funksjoner som utviklingen av en bydel bør stiftelsen av Utviklingsselskapet forutsette at Utviklingsselskapets mandat og formålet med Utviklingsselskapets virksomhet er tilstrekkelig klarlagt.

Når det foreligger avklaringer knyttet til Utviklingsselskapets mandat og man har fått på plass rammer og styringsdokumenter for Utviklingsselskapets ledelse og administrasjon både kan og bør Utviklingsselskapet stiftes. Særlig gjelder dette dersom kommunen har et ønske om å etablere en egen organisasjon i Utviklingsselskapet som skal jobbe med utviklingen av Dokken uten å være bundet av den kommunale organisasjon for øvrig.

Stiftelsen av Utviklingsselskapet bør gjennomføres på grunnlag av vedtekter som utformes med sikte på Utviklingsselskapets livsløp, med andre ord at Utviklingsselskapets vedtekter allerede fra stiftelsen regulerer de ulike fasene av utviklingen av Dokken slik at det på denne måten etableres de styringsverktøy kommunen på dette tidspunktet ønsker. Det er imidlertid ikke noe til hinder for at stiftelsen skjer med vedtekter som ikke fullt ut er tilpasset, vedtektene kan enkelt endres ved at kommunen avholder en ekstraordinær generalforsamling.

På tidspunktet for stiftelsen bør det foreligger planer eller strategier for å sørge for at Utviklingsselskapet blir tilstrekkelig kapitalisert på det tidspunkt Utviklingsselskapet får en reell

virksomhet. Som vi har redegjort nærmere for under punkt 11.4 og 14 vil kapitaliseringen av Utviklingsselskapet, herunder overføring av eiendomsmasse til Utviklingsselskapet kunne foretas fortløpende gjennom prosessen. I henhold til kommunens prinsipper for god eierstyring skal kapitalstrukturen i de selskapene kommunen eier være tilpasset Utviklingsselskapets formål og virksomhet.

Dersom kommunen ønsker å nytte Utviklingsselskapet som er verktøy gjennom reguleringsarbeidet, se punkt 12.2 nedenfor, bør Utviklingsselskapet etableres relativt tidlig i prosessen. Dersom kommunen imidlertid ønsker at Utviklingsselskapets mandat skal begrenses til selve utviklingen av området kan det være naturlig å knytte etableringen av Utviklingsselskapet opp mot det tidspunkt der man er i posisjon til å starte på det mer konkrete utviklingsarbeidet.

Et viktig moment i denne sammenheng er også den organisasjonen som skal etableres i Utviklingsselskapet. Organisasjonen bør være tilpasset den fase Utviklingsselskapet er i på etableringstidspunktet. Dersom Utviklingsselskapet etablerer en organisasjon i en tidlig fase er det viktig at denne organisasjonen er innstilt på og har kompetanse til å forestå det arbeid som ligger i den tidlige fasen, med andre ord arbeid knyttet til planarbeidet og de mer overordnede og strategiske grep.

Etableres organisasjonen med ressurser som ønsker å jobbe med prosjekter, prosjektutvikling og kjøp og salg av eiendommer vil man kunne oppleve utålmodighet i fasen frem mot ferdig regulering med den følge at man får utskiftninger i organisasjonen før selve utviklingsarbeidet, som skal utgjøre kjernen i Utviklingsselskapet virksomhet og mandat, påbegynnes.

11.3 Utviklingsselskapets vedtekter

Utviklingsselskapets vedtekter skal utgjøre en del av dokumentasjonen ved stiftelsen av Utviklingsselskapet, og selv om Utviklingsselskapets generalforsamling – kommunen – står fritt til å beslutte vedtektsendringer på ethvert tidspunkt etter stiftelsen vil det etter vår vurdering være en fordel å etablere Utviklingsselskapet med vedtekter som er tilpasset den virksomhet Utviklingsselskapet skal drive, både i oppstartsfasen, men også gjennom hele utviklingsfasen på Dokken.

Utviklingsselskapets vedtekter danner rammene for selskapsorganenes myndighet. Vedtektene vil for det første være styrende for Utviklingsselskapets styre ettersom styret ikke kan fatte beslutninger eller organisere virksomheten i strid med vedtektene. Gjennom vedtektene vil dermed kommunen som aksjonær kunne legge viktige føringer for sin utøvelse av styring og kontroll med Utviklingsselskapets virksomhet. Samtidig vil en for snever utforming av vedtektene medføre at Utviklingsselskapets styre og ledelse får for lite handlingsrom. I utformingen av vedtektene bør kommunen derfor tilstrebe å finne en balanse mellom behovet for styring og kontroll på den ene siden og Utviklingsselskapets behov for fleksibilitet og handlingsrom på den annen side.

Vedtektenes utforming har også en stor betydning for Utviklingsselskapets virksomhet utad. Enhver kontraktspart vil forutsettes å kjenne til vedtektenes utforming, og vedtektene vil således være med på å definere styret og administrasjonens fullmakter overfor kontraktsparter og andre tredjepersoner.

11.4 Kapitalisering av Utviklingsselskapet

Kapitaliseringen av Utviklingsselskapet i etableringsfasen må vurderes i lys av den virksomhet Utviklingsselskapet vil ha på dette tidspunkt. Omfanget av, og risikoen knyttet til virksomheten i Utviklingsselskapet vil avhenge av tidspunktet for stiftelsen av Utviklingsselskapet. Stiftes Utviklingsselskapet tidlig i prosessen og før det er satt opp noen organisasjon av betydning vil risikoen være lav og det umiddelbare kapitalbehovet begrenset. Ser man lenger frem i prosessen vil dette naturligvis endre seg, særlig dersom Utviklingsselskapet selv skal forestå utvikling av eiendommer. Juridisk sett er det ikke noe til hinder for at Utviklingsselskapet etableres med en egenkapital som tar høyde for det kapitalbehov som vil oppstå etter hvert. Samtidig vil dette binde opp kapital tidlig i

fasen, noe som vil kunne anses for å være en mindre effektiv ressursbruk. I henhold til kommunens prinsipper for god eierstyring skal kapitalstrukturen i kommunalt eide selskaper være *"tilpasset formålet med eierskapet og virksomhetens situasjon"*.

Dersom Utviklingsselskapet stiftes tidlig i prosessen, og det på dette tidspunktet ikke vil være virksomhet av betydning, kan Utviklingsselskapet gjerne ha en aksjekapital ned mot lovens minimum. Etter hvert som virksomheten blir mer kapitalkrevende kan kommunen som eneaksjonær beslutte kapitalforhøyelser eller på annen måte tilføre nødvendig likviditet, og i forbindelse med at Utviklingsselskapet skal jobbe konkret med enkelteierdommer vil en overføring av eiendommer til Utviklingsselskapet kunne inngå som en del av kapitaliseringen av Utviklingsselskapet.

Det bør således legges opp til at Utviklingsselskapet etableres med en egenkapital som er tilpasset den virksomhet som drives fra oppstarten av virksomheten slik at Utviklingsselskapet har finansielt grunnlag til å utføre de oppgaver som legges til Utviklingsselskapet fra etableringen. I forbindelse med den nærmere planlegging av oppstarten av Utviklingsselskapets virksomhet bør det foretas analyser av hvor mye kapital Utviklingsselskapet skal tilføres. I denne sammenheng er det et sentralt moment at Utviklingsselskapet, som eiendomsutviklingsselskaper generelt, i utgangspunktet vil ha svært begrenset med inntektsgrunnlag før den enkelte eiendom er utviklet, med mindre eiendommene som skal utvikles også oppbeholder leieinntekter frem til selve utviklingen eller transformasjonen påbegynnes.

I motsetning til gjennomføring i egenregi vil finansieringen av Utviklingsselskapet i mindre grad påvirkes av kommunale budsjetter og budsjettforhandlinger i utviklingsfasen. Selskapet vil ha en autonom økonomi og regnskap innenfor de rammer Utviklingsselskapets egenkapitalbase tilsier, og det vil dermed ikke være nødvendig med tilskudd fra kommunen med mindre Utviklingsselskapet har behov for tilførsel av ny egenkapital. Utviklingsselskapet vil også ha adgang til å oppta lånefinansiering i bank, og det vil være adgang for Utviklingsselskapet og de enkelte underliggende eiendomsselskaper å stille sikkerhet i form av pant i eiendomsmassen.

Utviklingsselskapets kapitalbehov må vurderes fortløpende etter etableringen, og herunder bør det vurderes om og når det skal gjennomføres kapitalforhøyelser, enten ved å skyte inn penger som kontantemisjoner eller ved å tilføre eiendommer som tingsinnskudd.

I forkant av selskapsetableringen bør det gjennomføres finansielle analyser der man innhenter vurderinger av Utviklingsselskapets kapitalbehov gitt ulike scenarier med hensyn til utviklingstakten, tidsperspektivet for utviklingen av Dokken og Utviklingsselskapets virksomhet, både på overordnet plan og basert på enkelteierdommer, samt vurderinger knyttet til realisasjonsfasen, både med hensyn til hvilke verdier som kan forventes å bli skapt og realisert og med hensyn til tidsperspektivet for realisasjonsfasen.

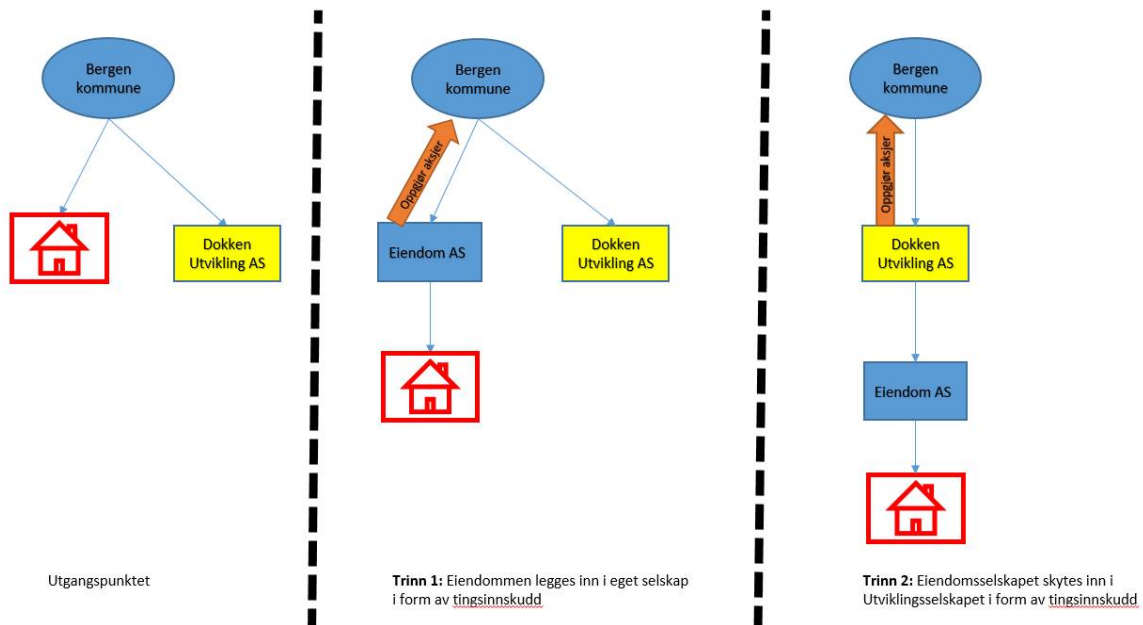
11.5 Overføring av eiendommer

Et grunnleggende premiss ved å etablere Utviklingsselskapet som verktøy for utviklingen av Dokken er at Utviklingsselskapet får tilført de grunneiendommer som kommunen eier i området, slik at det er Utviklingsselskapet som står som byggherre for de eiendommer kommunen vil utvikle selv, eller som selger av de eiendommer som kommunen vil overdra til profesjonelle utviklere eller kjøpere. Den nærmere strategien for dette må imidlertid vurderes både med hensyn til rettslige rammer og politiske føringer, se kapittel 7.

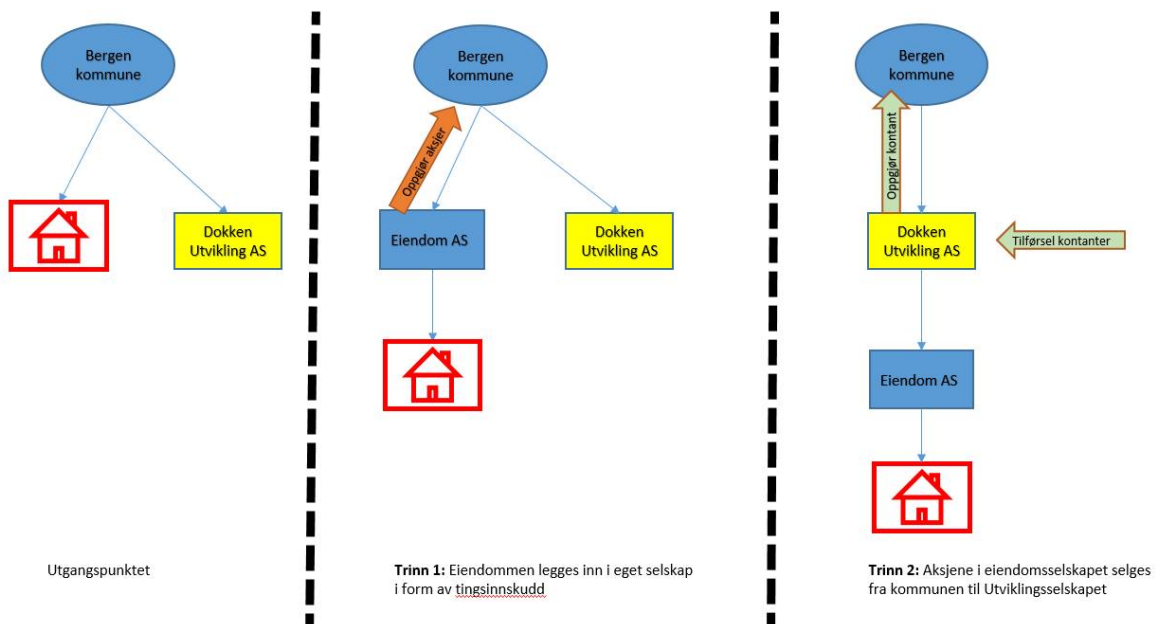
Overføring av eiendommer fra kommunen som eier og hjemmelshaver til Utviklingsselskapet kan skje på flere måter, men så lenge kommunen eier de eiendommer som overdras 100 % er det naturlig at overføringen skjer i form av tingsinnskudd slik at Utviklingsselskapet ikke må betale kommunen for

ervert. Samtidig vil overføring av eiendommer i form av tingsinnskudd ikke tilføre kommunen likviditet i forbindelse med overføringen.

Et tingsinnskudd vil da for eksempel kunne gjennomføres i to trinn, der kommunen først legger eiendommen i et eiendomsaksjeselskap hvorefter aksjene i dette eiendomsaksjeselskapet skytes inn i Utviklingsselskapet:



Alternativt kan denne operasjonen struktureres slik at kommunen etter å ha skutt inn eiendommen i et eget eiendomselskap selger aksjene i eiendomselskapet til Utviklingsselskapet for å få frigjort likviditet i transaksjonen:



Skal kommunen få frigjort midler i en slik transaksjon er dette imidlertid betinget av at Utviklingsselskapet er tilstrekkelig kapitalisert, enten ved at selskapet har tilgjengelig likviditet i egenkapital eller ved at Utviklingsselskapet opptar et lån, for eksempel fra en finansinstitusjon.

I forbindelse med at eiendom blir overført til Utviklingsselskapet vil det være visse formelle krav som stilles til dokumentasjon, beslutninger og verdsettelse. Dette gjelder uavhengig av om det organiseres som tingsinnskudd eller som salgstransaksjoner. Skal det gjennomføres som tingsinnskudd må det foreligge verdsettelse som revisor kan godkjenne som dokumentasjon på tilført verdi i tillegg til at det må utarbeides redegjørelser knyttet til de eiendommer som overføres. Dette følger av aksjelovens regler for kapitalforhøyelse.

Gjennomføres transaksjonene som salgstransaksjoner vil mange av de samme kravene stilles gjennom aksjeloven § 3-8 som stiller opp krav til saksbehandlingen i tilfeller der aksjeselskapet gjennomfører transaksjoner med nærstående. Ettersom kommunen vil være eneaksjonær (direkte eller indirekte) i de involverte selskapene vil de enkelte transaksjoner med høy grad av sannsynlighet utløse krav til å gjennomføre en § 3-8 behandling.

Som redegjort for i punkt 6.3.1 vedrørende skatterettslige problemstillinger vil kommunens salg (realisasjon) av eiendommer på Dokken ikke utløse skatteplikt for kommunen. Et salg av eiendom fra Utviklingsselskapet vil imidlertid utløse skatteplikt på Utviklingsselskapets hånd. Overføring av eiendom fra kommunen til Utviklingsselskapet som er tenkt videresolgt som eiendom, for eksempel eiendommer som skal utvikles til boliger bør derfor struktureres på en måte som er tilpasset skattereglene knyttet til realisasjon av eiendommen. Se nærmere om dette i punkt 6.4.2.

Ettersom eiendom på generelt grunnlag øker i verdi etter hvert som eiendommen blir regulert, og senere tilført verdi i tilknytning til prosjektering eller utvikling av infrastruktur eller lignende, vil det sett fra et rent skattemessig perspektiv være fornuftig at overføring av eiendom fra kommunen til Utviklingsselskapet skjer så tett opp mot Utviklingsselskapets utvikling eller videresalg av den enkelte eiendom så mulig slik at verdien på eiendommen blir så høy som mulig. Dette vil sikre at kommunen får tatt del i en så stor del av gevinsten som mulig uten at dette utløser skatteplikt. På den annen side vil en slik strategi innebære at avkastningen på Utviklingsselskapets hånd blir redusert.

For eiendom som enten skal bli værende i Utviklingsselskapets eie eller som skal utvikles til næringsformål vil skatt som utgangspunkt få mindre effekt eller innvirkning på strukturen. Så lenge Utviklingsselskapet skal stå som eier av en eiendom etter den er utviklet vil det ikke skje noen realisasjon fra Utviklingsselskapets side. For næringseiendom, som i all hovedsak omsettes i form av salg av aksjer i eiendomsselskaper vil et salg fra Utviklingsselskapet ikke utløse skatt ettersom salg av aksjer faller inn under fritaksmetoden. Se nærmere om dette i punkt 6.4.3.

Et annet spørsmål som må avklares i tilknytning til overføring av eiendommer er hvordan kommunen og Utviklingsselskapet kan etablere en avtalestruktur som regulerer overføringen av eiendom fra kommunen til Utviklingsselskapet. En slik avtalestruktur må for det første sikre at Utviklingsselskapet har en rett overfor kommunen til å få overført til seg de aktuelle eiendommer. Samtidig må avtalestrukturen ta høyde for at overføringer av eiendom skal skje over tid, og at verdien av eiendommene som skal overføres vil utvikle seg i tiden mellom avtaleinngåelsen og gjennomføringen.

Den mest utbredte strukturen innen eiendomsutvikling er inngåelse av opsjonsavtaler i ulike varianter. Opsjonsavtalene er ment å sikre eiendomsutvikleren – i denne sammenheng Utviklingsselskapet – en rett til å erverve eiendommen på det tidspunkt som er mest mulig optimal med sikte på utviklingen av denne uten at utvikleren er forpliktet til å finansiere kjøpesummen for tidlig i prosessen. Opsjonsavtaler reiser en rekke problemstillinger som må vurderes, herunder forholdet til regelverket om offentlige anskaffelser og statsstøtte, tidshorisonten på opsjonene og prisingen av eiendommene.

Overføring av eiendommer fra kommunen til Utviklingsselskapet bør således være gjenstand for egne vurderinger der vurderingene foretas konkret sett opp mot formålet til den enkelte eiendom og Utviklingsselskapets strategi med den enkelte eiendom samtidig som man må vurdere Utviklingsselskapets virksomhet som helhet og utviklingen av Dokken som helhet.

Det generelle utgangspunktet for overføring av eiendommer til Utviklingsselskapet bør være at hver enkelt eiendom som overføres fra kommunen overføres til særskilte selskap som stiftes med det formål å eie og utvikle den aktuelle eiendommen. Den nærmere prosessen rundt etableringen kan vurderes nærmere, men den mest nærliggende metoden vil være at kommunen stifter et selskap som får tilført eiendommen som tingsinnskudd ved stiftelsen hvoretter aksjene i selskapet overdras til Utviklingsselskapet (i form av tingsinnskudd eller gjennom et aksjesalg, se illustrasjon over). Dette kan begrunnes både ut fra kommersielle hensyn, skattemessige hensyn og ut fra et risikoperspektiv.

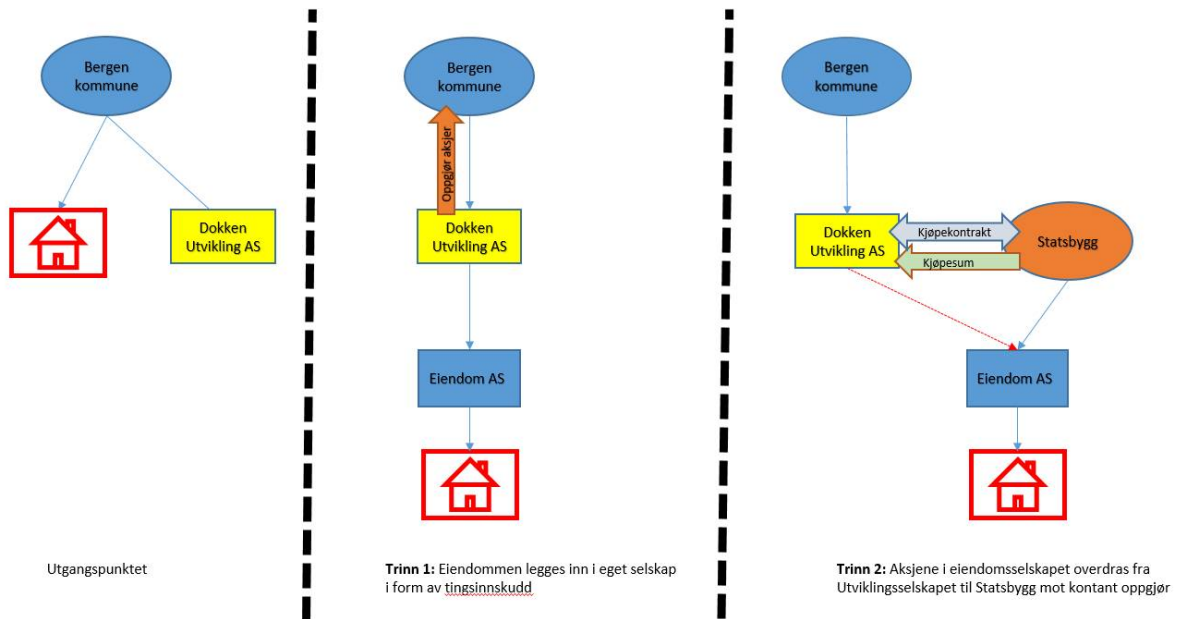
Kommersielt sett bygger dette på at salg av aksjer i eiendomsselskap er den mest utbredte transaksjonsformen innen næringseiendom og utviklingseiendom i Norge. Skattemessig knytter dette seg til skatteposisjonen ved videresalg, jf. det som er nevnt om fritaksmodellen, noe som har resultert i at det er vanlig å selge aksjer i motsetning til eiendom. Ser man på risikoperspektivet vil etablering av egne datterselskaper bidra til å redusere Utviklingsselskapets risikoeksponering gjennom at Utviklingsselskapets ansvar er begrenset til innskuddet Utviklingsselskapet har foretatt i det enkelte datterselskap, med andre ord den enkelte eiendom.

Vi vil anbefale at det utarbeides en strategi for overføring av eiendommer fra kommunen til Utviklingsselskapet så snart som mulig etter at en beslutning om valg av selskapsmodell er foretatt. Denne strategien bør forankres både politisk, kommersielt og juridisk, og kommunen og Utviklingsselskapet bør i fellesskap utarbeide et strategidokument og utkast til et avtaleverk som bygger på de konklusjoner som fremkommer i et slikt strategiarbeid.

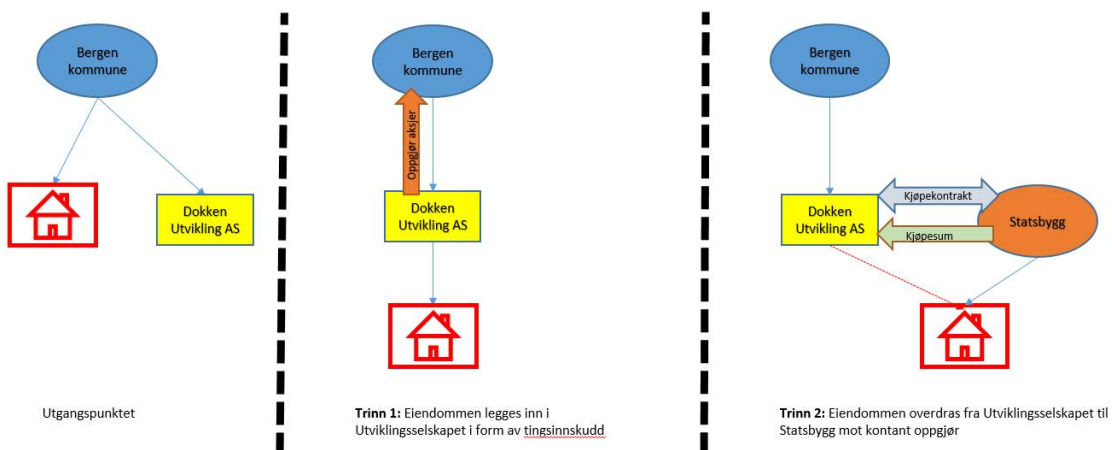
11.6 Enkeltstående overdragelser av grunneiendommer på et tidlig stadium

Etter det vi forstår har kommunen allerede før beslutningen om valg av modell for utvikling av Dokken mer eller mindre oppnådd enighet med Statsbygg om at Statsbygg skal få erverve tomtegrunn til Havforskningsinstituttet og Fiskeridirektoratet på markedsmessige vilkår. Selve tomten er ikke spesifisert og plasseringen av denne er fremdeles avhengig av at en rekke forhold er nærmere avklart. Det er likevel ikke usannsynlig at salg av tomt til Statsbygg vil bli gjennomført før kommunen har fått etablert Utviklingsselskapets organisasjon og før kommunen eller Utviklingsselskapet har fått laget en helhetlig strategi for utviklingen av Dokken og overføring av eiendommer til Utviklingsselskapet.

Under forutsetning av at Utviklingsselskapet formelt sett er etablert (stiftet) er det imidlertid ikke noe til hinder for at en transaksjon med Statsbygg (eller andre tomtekjøpere) kan gjennomføres med Utviklingsselskapet som selger og kontraktspart. Salgsprovenyet fra en slik transaksjon kan også fungere som en startkapital i Utviklingsselskapet, for eksempel ved at tomten legges inn i et eget aksjeselskap eid av kommunen og at aksjene i dette Utviklingsselskapet skytes inn i Utviklingsselskapet i form av et tingsinnskudd. Salgsprovenyet Utviklingsselskapet mottar fra Statsbygg vil da kunne danne det finansielle fundamentet for den virksomhet som skal etableres i Utviklingsselskapet.



Dersom Statsbygg kun ønsker å erverve tomtegrunn, og ikke aksjer i et eiendomsselskap vil dette kunne stille seg noe annerledes ettersom salg av eiendom vil anses å være en skattemessig realisasjon på Utviklingsselskapets hånd. Samtidig vil den aktuelle tomten kunne skytes inn i Utviklingsselskapet som sådan (og ikke i et datterselskap) til en verdi som tilsvarer den kjøpesum Statsbygg skal betale. Det vil da ikke oppstå skattepliktig gevinst i Utviklingsselskapet, samtidig som Utviklingsselskapet blir tilført likviditet gjennom salget til Statsbygg. Dersom man gjennomfører transaksjonen på denne måten vil det være fornuftig å gjennomføre overføringen fra kommunen til Utviklingsselskapet på et såkalt blancoskjøte hvoretter Statsbygg tinglyser sitt erverv på grunnlag av dette (slik at grunnbokshjemmelen overføres direkte fra kommunen til Statsbygg). Da vil man unngå at transaksjonen utløser dokumentavgift i to omganger.



Vi vil anbefale at salg av tomter eller eiendommer på et tidlig stadium gjennomføres på en av de måtene som er skissert over. Dette vil gi et godt finansielt fundament for Utviklingsselskapet og vil kunne sikre at Utviklingsselskapet kan etablere den organisasjon som er nødvendig for å håndtere de viktige og strategiske oppgavene som naturlig vil tilfalle Utviklingsselskapet i den tidlige fasen av utviklingen av Dokken.

Videre vil det legges til rette for at Utviklingsselskapet i en tidlig fase av utviklingen på Dokken kan tilta seg en mer uavhengig posisjon der Utviklingsselskapet, innenfor rammene av vedtektene og instruksjoner gitt gjennom generalforsamlingen, kan arbeide med en langsiktig strategi uten å være avhengig av årlige bevilgninger.

11.7 Utviklingsselskapets organisasjon

Aksjeloven stiller ikke strenge krav til et selskaps organisasjon. I henhold til loven skal det være et styre, men det er tilstrekkelig at styret består av ett enkelt styremedlem. Aksjeloven stiller ikke opp krav til at et selskap skal ha en daglig leder.

Allerede fra etableringen av Utviklingsselskapet bør det velges et styre som besitter den kompetanse som er nødvendig for å forestå en utvikling av Dokken. Styret vil da som kollegium få i oppgave å legge grunnlaget for en organisasjon i Utviklingsselskapet. Styrets arbeid vil imidlertid måtte bygge på en strategi som er lagt av kommunen som aksjonær. Denne strategi kan naturligvis legges av kommunen i forkant av at Utviklingsselskapet stiftes, men den kan også legges i samarbeid mellom kommunen og det styret som velges.

Selve oppbyggingen av organisasjonen vil markere et skille – i denne fasen bør det legges opp til at Utviklingsselskapet og dets organer, dvs. styre og daglig ledelse i større og større grad står fritt i forholdet til kommunen, selvsagt innenfor de mandater som følger av selskapets vedtekter og den kommunale strategien for utviklingen av Dokken.

For at Utviklingsselskapet skal kunne oppnå best mulig resultater bør imidlertid det legges til rette for at Utviklingsselskapet selv får styre prosessen med å bygge organisasjonen. På denne måten vil man også i best mulig grad få realisert potensialet med å etablere en slik organisasjon. Dersom denne fasen blir preget av detaljstyring fra kommunen som aksjonær vil det kunne bli vanskelig å oppnå fordelene med at selskapet er en organisasjon som er uavhengig av kommunen. Som nevnt under punkt 12 vil vi anbefale at ledelsen og administrasjonen i Utviklingsselskapet etter hvert er dem som nærmere definerer rammen for selskapets virksomhet.

Det vil naturligvis være en viss risiko for at ledelsen og administrasjonen i Utviklingsselskapet tar grep som ikke er i tråd med de føringer som legges fra kommunen, eller at kommunen i visse situasjoner ser et behov for å korrigere kursen. I så måte vil kommunen på et hvert tidspunkt kunne utøve sin eiermakt gjennom Utviklingsselskapets generalforsamling. Det vises i så måte til redegjørelsene under punkt 6.1 og 10.

Hvor mange ansatte det vil være i Utviklingsselskapet, hvorvidt Utviklingsselskapet skal ha flere avdelinger eller spesialiserte datterselskaper med egne organisasjoner er spørsmål som vil måtte besvares underveis i etablerings- og senere driftsfasen. Disse prosessene vil naturligvis også for en stor del være betinget av andre faktorer, så som fremdriften i plan- og reguleringsprosess, utbyggingshastighet og markedet for eiendom, både bolig- og næringseiendommer i årene som kommer.

12 UTVIKLINGSSSELSKAPETS OPPGAVER / ROLLE

12.1 Innledning / generelt

Utviklingsselskapets rolle og mandat, herunder hvilke oppgaver som vil bli tillagt Utviklingsselskapet og dets organisasjon er sentrale forhold som bør være avklart når kommunen iverksetter etableringen av Utviklingsselskapet. I arbeidet med å utarbeide et mandat for Utviklingsselskapet vil de vurderinger som vi har beskrevet i punkt 7 stå sentralt. For å underbygge de vurderinger som er gjort i denne

Utredningen vil vi imidlertid løfte frem noen eksempler på oppgaver som Utviklingsselskapet vil kunne få og roller Utviklingsselskapet kan tenkes å innta i prosessen med utvikling av Dokken.

Som vi har nevnt flere steder skal Utviklingsselskapet forutsetningsvis erverve eller få tilført eiendomsmasse fra kommunen med sikte på utvikling og/eller videresalg. Dette innebærer at Utviklingsselskapet vil få en rolle med tilhørende oppgaver i kraft av å være grunneier. I tillegg til dette vil Utviklingsselskapet også kunne få en rolle i prosessen med utarbeidelse og vedtakelse av reguleringsplan for Dokkenområdet. Videre er det et uttalt ønske om at Utviklingsselskapet skal være et verktøy for å oppnå en ønsket byutvikling på Dokken, og Utviklingsselskapet er således til en viss grad tiltenkt å ha en sektorpolitisk rolle.

12.2 Etableringsfasen og overgangen til driftsfasen

En beslutning om å etablere Utviklingsselskapet vil samtidig innebære en beslutning om at visse oppgaver og beslutninger knyttet til utviklingen av Dokken i praksis overføres fra kommunen til Utviklingsselskapet. Rammene for dette bør være avklart når Utviklingsselskapet etableres. Samtidig vil det være naturlig at det er Utviklingsselskapets egen organisasjon som beslutter hvordan selskapet skal utføre sine oppgaver.

Et viktig element i etableringen av Utviklingsselskapet vil derfor være at det styre som velges i forbindelse med stiftelsen bruker tid og ressurser på å finne de rette personene til ledelsen av Utviklingsselskapet og at disse personene får muligheten til å etablere Utviklingsselskapets organisasjon, jf. punkt 11.7 over.

Utgangspunktet for vårt arbeid i forbindelse med Utredningen er i denne sammenheng å vise hvilke oppgaver det kan være naturlig at Utviklingsselskapet blir tilført og hvilken rolle Utviklingsselskapet vil ta i utviklingsprosjektet som sådan. I den forbindelse vil vi naturligvis også gi våre anbefalinger. Samtidig er det viktig å understreke at det vil være Utviklingsselskapets organisasjon som utfører oppgavene, og det nærmere innhold og detaljene i hvordan oppgaver utføres og virksomheten organiseres er forhold som Utviklingsselskapets organisasjon vil håndtere.

12.3 Utviklingsselskapets rolle i planprosessen

Selv om Utviklingsselskapet ikke skulle bli tilført eiendom i etableringsfasen vil Utviklingsselskapet like fullt kunne spille en sentral rolle for utviklingen av Dokken i en tidlig fase.

Per i dag sitter kommunen både som betydelig grunneier og som planmyndighet i området, noe som vil kunne føre til visse interessemotsetninger internt i kommunen. Gjennom etableringen av Utviklingsselskapet ligger det til rette for at kommunen kan benytte Utviklingsselskapet som et verktøy for utviklingen av Dokken gjennom at Utviklingsselskapet overtar kommunens rolle som grunneier. På denne måten kan være mulig å skape en viss distanse mellom kommunens rolle som planmyndighet og kommunens rolle som grunneier. I planprosessen vil Utviklingsselskapet ha mulighet til å opptre som en mer eller mindre rendyrket grunneier som arbeider for å få gjennomslag for en regulering som legger til rette for en best mulig utnyttelse av Dokken sett fra Utviklingsselskapets ståsted som eiendomsbesitter og utvikler.

Arbeidet med en overordnet plan for området er planlagt å ha oppstart i 2022 og det vil være naturlig at Utviklingsselskapet stiftes og etableres slik at selskapet kan komme med innspill allerede i denne fasen. Skal Utviklingsselskapet fylle en slik rolle må det imidlertid etableres en organisasjon som besitter den nødvendige kompetansen til dette. Dette kan løses på flere måter, både gjennom at det leies inn en ekstern konsulent til Utviklingsselskapet, eller ved at Utviklingsselskapet ansetter personell med relevant kompetanse.

I det videre arbeid med forberedelser til en selskapsetablering vil vi anbefale at kommunen, eventuelt styre eller ledelse i Utviklingsselskapet knytter til seg relevant kompetanse knyttet til planprosessen med et siktemål om at Utviklingsselskapet for i oppdrag å ivareta grunneierrollen for kommunalt eid eiendom på Dokken.

Hvordan dette konkret løses må vurderes av styret i Utviklingsselskapet i lys av det mandat og de ressurser som Utviklingsselskapet har i oppstartsfasen. Etablering av en selskapsstruktur med Utviklingsselskapet som heleid aksjeselskap vil imidlertid danne et godt grunnlag for å etablere en slik rollefordeling i utviklingsfasen.

12.4 Utviklingsselskapet som grunneier

Også Utviklingsselskapets rolle som grunneier er noe som må avklares i forbindelse med selskapsetableringen. Kommunens eiendomsmasse på Dokken er betydelig og det må antas at eiendomsmassen vil bli underlagt regulering til ulike formål. Dette innebærer at rollen som eiendomsbesitter vil kreve kompetanse innen ulike eiendomssegmenter i tillegg til at prosjektene i seg selv vil være av en slik størrelse at hvert enkelt prosjekt vil kreve betydelige ressurser.

Selv om Utviklingsselskapet ikke får overført eiendomsrett til eiendomsmassen fra etableringen, vil Utviklingsselskapet likevel kunne ha som funksjon å ivareta grunneierinteressen. På samme måte som for planprosessen vil et eget og rettslig sett uavhengig subjekt være mer egnet til å håndtere rollen som grunneier enn om denne rollen skal ivaretas av kommunen frem til det tidspunkt den enkelte eiendom blir overdratt til Utviklingsselskapet, eller en ekstern kjøper.

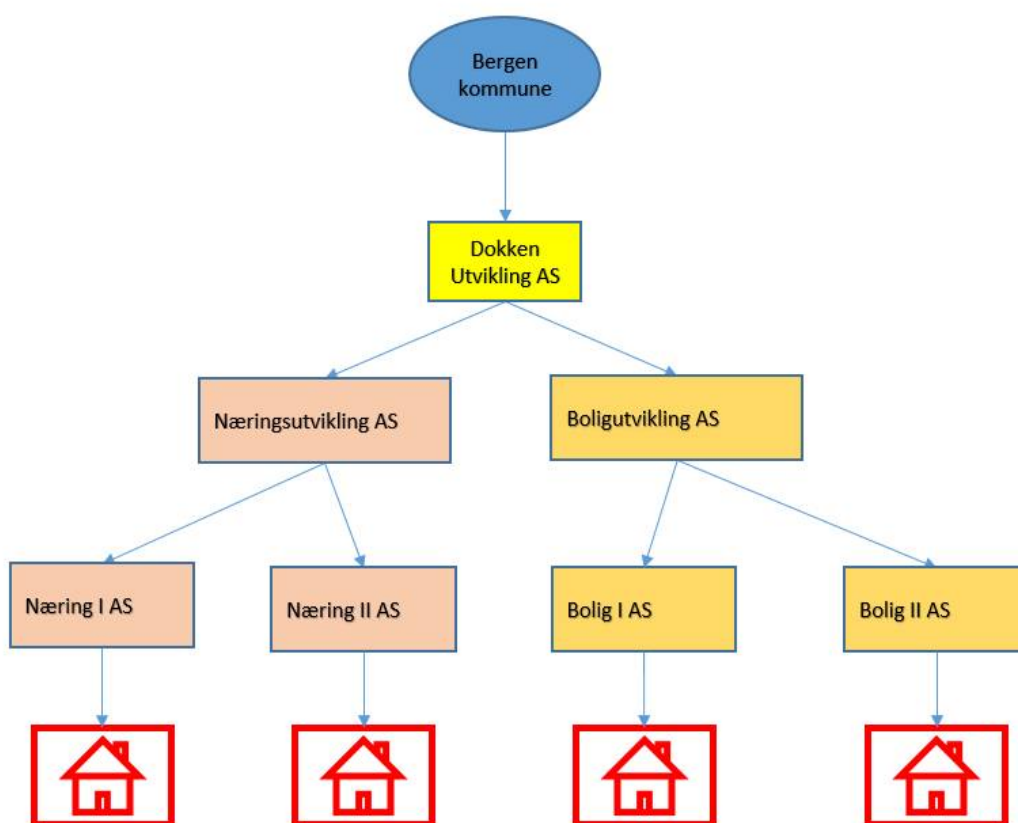
Et sentralt element i etableringsfasen av Utviklingsselskapet vil være å få på plass og bygget opp den nødvendige kompetansen. Eiendomsutvikling er både tidkrevende og komplisert og krever kompetanse på ulike nivå. Behovet for kompetanse vil oppstå allerede på planstadiet, jf. punkt 12.3 og vil vedvare helt frem til at eiendommene er utviklet. Behovet for kompetanse starter ikke i det utbyggingen starter. På dette tidspunktet skal forutsetningsvis grunnlaget for utbyggingen være lagt, både med hensyn til det plan- og reguleringsmessige og med hensyn til prosjektering og det markedsmessige.

Utviklingsselskapet bør derfor allerede fra starten få tildelt oppgaver knyttet til grunneierrollen. I etableringsfasen av Utviklingsselskapet må selskapet også ta høyde for at utvikling av ulike typer eiendom til en viss grad vil kreve ulike typer kompetanse, og strategien for Utviklingsselskapets rolle og virksomhet i bydelsutviklingen bør derfor legges med tanke på dette. I etableringsfasen vil det sannsynligvis ikke være ressurser eller et apparat tilgjengelig for å etablere et kompetansesenter som omfatter alle funksjoner Utviklingsselskapet etter hvert skal utføre. I så måte bør man i denne fasen for det første vurdere hvilke muligheter det er med hensyn til å knytte til seg konsulenter eller innleid kompetanse, eventuelt at man allerede på et så tidlig stadium vurderer samarbeidsformer (omtalt nærmere under punkt 13) med sikte på å dra nytte av den kompetanse som de mulige samarbeidspartnere besitter.

Som en del av det arbeid som gjøres i forkant av selskapsetableringen kan kommunen, eller styret i Utviklingsselskapet etter stiftelsen, foreta vurderinger av ulike strategier for eierskapet, herunder om Utviklingsselskapet skal stå som eier og utvikler av alle typer eiendom eller om Utviklingsselskapet skal fokusere på en bestemt type eiendom, for eksempel bolig, og selge ut annen type eiendom, for eksempel kontorbygg/næringsbygg.

Disse vurderingene og drøftelsene vil naturlig nok i stor grad være avhengige av overordnede strategier og veivalg, herunder de forhold som er fremhevet i punkt 7, og slike overordnede vurderinger bør foretas i kommunen som et ledd i forberedelsen av Utviklingsselskapets etablering og mandat.

Selv om de overordnede vurderingene som nevnt vil få stor betydning for Utviklingsselskapets virksomhet, vil vi like fullt komme med noen anbefalinger knyttet til den struktur det legges opp til i Utviklingsselskapet og hvordan kommunen og senere ledelsen i Utviklingsselskapet vil organisere dette på. For det første kan det være fornuftig å legge opp til et skille internt i Utviklingsselskapets sfære mellom ulike eiendomssegmenter, for eksempel som et skille mellom bolig og næring som illustrert nedenfor:



Strategien for Utviklingsselskapet bør fange opp hvilke typer eiendom Utviklingsselskapet skal utvikle, om det skal være en utstrakt virksomhet knyttet til salg av råtomter, eller om Utviklingsselskapet skal ta en aktiv rolle som utvikler i en prosjekteringsfase og dermed få en større påvirkning av bydelsutviklingen som sådan før eiendommene blir solgt på et senere stadium.

Det må også foretas grundige vurderinger for hvordan Utviklingsselskapet skal organisere utbyggingsprosjekter der Utviklingsselskapet står som byggherre, herunder om det skal gjennomføres prosjekter i heleide datterselskaper eller om utbyggingsprosjekter utelukkende skal gjøres i form av samarbeid med andre der profesjonelle utbyggere kommer inn som medaksjonærer i det enkelte eiendomsselskap.

Ved å benytte aksjeselskapsformen vil kommunen ha et verktøy som er fleksibelt og robust og som vil være egnet for de fleste transaksjonsstrukturer, enten dette er salg av tomteselskaper, salg av enkelttomter eller samarbeidsprosjekter med profesjonelle utviklere.

12.5 Utviklingsselskapet som strategisk verktøy for bydelsutviklingen

Som det fremgår av kommunens bestilling av denne Utredningen er det et overordnet formål at Utviklingsselskapet skal være et verktøy for å oppnå en ønsket bydelsutvikling. I denne sammenheng er det viktig å skille mellom de ulike prosessene som skal gjennomføres i utviklingen av Dokken ettersom Utviklingsselskapets rolle vil være ulik.

Kommunens mest sentrale strategiske verktøy vil ligge i kommunens rolle som planmyndighet, og det største og viktigste grepene med tanke på en utvikling av Dokken vil bli besluttet i planprosessen. Som nevnt i punkt 12.2 vil Utviklingsselskapets rolle i denne fasen i utgangspunktet være knyttet til å få på plass et planmessig grunnlag som legger til rette for en utbygging i tråd med Utviklingsselskapets mandat. I denne fasen vil kommunen i kraft av å være planmyndighet ha en stor grad av kontroll med tanke på de overordnede strategiske grep.

Samtidig vil Utviklingsselskapets strategi med tanke på utviklingen av den kommunalt eide grunnen på Dokken spille en betydelig rolle. Dersom kommunen i kraft av å være eier legger føringer for den strategi Utviklingsselskapet skal følge i utviklingsfasen, herunder om det skal legges opp til en variert boligsammensetning, om det skal etableres særskilte næringsklynger, om det skal etableres sentrale offentlige funksjoner på området etc., vil dette være føringer som kommunen kan fastsette som en del av vedtektene i Utviklingsselskapet, som en del av en styreinstruks, eller gjennom instruksjoner i form av beslutninger på generalforsamlingen i Utviklingsselskapet, jf. redegjørelsen i punkt 10.

På denne måten kan kommunen også i planprosessen benytte Utviklingsselskapet som et strategisk verktøy med sikte på å legge grunnlag for en bydelsutvikling innenfor de rammer og formål som følger av overordnede politiske ønsker.

I selve utviklings- og utbyggingsfasen vil reguleringsplanen danne rammer for hvordan området kan utbygges og til hvilke formål det skal utbygges. Reguleringsplanen vil likevel gi grunneierne en stor grad av frihet innenfor de aktuelle reguleringsformål, og for at Utviklingsselskapet fullt ut skal tjene en funksjon som strategisk verktøy må det legges føringer i Utviklingsselskapet som går utover de premisser som følger av reguleringsplanen.

Bruk av Utviklingsselskapet som strategisk verktøy må for det første bygge på det rammeverk som dannes for Utviklingsselskapets virksomhet, først og fremst Utviklingsselskapets vedtekter, men også andre instrumenter som kommunen vil ha med hensyn til styring og kontroll av Utviklingsselskapet. Utviklingsselskapets styre og administrasjon vil måtte forholde seg til dette rammeverket som dermed vil legge føringer for Utviklingsselskapets virksomhet. Ettersom aksjelovgivningen åpner for at aksjonæren kan legge stramme føringer gjennom vedtektene og har instruksjonsmyndighet gjennom generalforsamlingen vil kommunen som eneksjonær etter aksjelovgivningen stå relativt fritt i denne sammenheng, både med hensyn til å legge rammer for virksomheten som sådan og til å gripe inn eller instruere i enkeltsaker.

Ser man på kommunens egne prinsipper for god eierstyring legger disse prinsippene opp til en større distanse mellom Utviklingsselskapet og kommunen som eier ettersom kommunen "*som eier ikke [skal] involvere seg i virksomhetens daglige drift*". Samtidig åpner prinsippene for eierstyring for at kommunen kan ha en mer "*uformell kontakt*" om "*viktige og prinsipielle saker*". Basert på prinsippene for eierstyring bør det brukes av Utviklingsselskapet som strategisk verktøy for bydelsutviklingen bygge på generelle og overordnede føringer for Utviklingsselskapet, snarere enn spesifikke vedtak og instruksjoner på Utviklingsselskapets generalforsamling.

I forkant av etableringen av Utviklingsselskapet og dets organisasjon bør kommunen derfor jobbe en del med å utarbeide de rammer som styret og ledelsen skal jobbe etter.

Utviklingsselskapets rolle som strategisk verktøy må også vurderes i tilknytning til de avtaler som Utviklingsselskapet skal inngå, enten dette knytter seg til erverv av grunneiendommene fra kommunen, inngåelse av samarbeid med eksterne parter om utvikling av eiendom eller innkjøp av varer og tjenester.

Som et 100 % offentlig eid selskap må driften av Utviklingsselskapet og dets rolle måtte vurderes opp mot de regelverk som gjelder med hensyn til anskaffelser mv., og som nevnt i punkt 6.9 og 6.10 må det i så måte gjennomføres konkrete vurderinger.

12.6 Utviklingsselskapet som pådriver i utviklingen av Dokken

Gjennom etableringen av Utviklingsselskapet og dets organisasjon vil kommunen også kunne sikre seg en dedikert og kompetent organisasjon som vil ha som sitt eneste virksomhetsområde å legge til rette for en utvikling av Dokken. Dette vil i seg selv kunne få en stor verdi for utviklingen av området.

Utviklingsselskapet vil kunne være en effektiv pådriver i planprosessen, gitt at Utviklingsselskapet får tilstrekkelig ressurser og kompetanse vil Utviklingsselskapet både sørge for at det blir utført nødvendige analyser og utredninger som inngår i planprosessen, i tillegg til at Utviklingsselskapet kan ta en rolle som en aktiv grunneier og dermed legge grunnlaget for at flere grunneiere engasjerer seg sammen.

Selskapet vil videre være i posisjon til å skape fremdrift i utbyggingsfasen. Forutsatt at kapitaliseringen av Utviklingsselskapet er tilstrekkelig vil Utbyggingsselskapet i større grad enn andre utbyggere være tidlig ute og dermed være et lokomotiv som bidrar til å få hele bydelsutviklingen i gang.

12.7 Utvikling av andre havneområder

Det har vært reist spørsmål om Utviklingsselskapet også kan få en funksjon med tanke på utvikling av flere havneområder. Formelt sett er det ikke noe til hinder for det. Aksjeselskapsmodellen er svært fleksibel og på det tidspunkt det er andre havneeiendommer i kommunens eie som skal utvikles kan en slik utvikling skje i eller gjennom Utviklingsselskapet.

Samtidig vil det være prematurt å ta dette spørsmålet opp til vurdering på dette tidspunktet. Hvorvidt Utviklingsselskapet vil være egnet som verktøy også for andre havneeiendommer bør vurderes når man vet hvilken organisasjon og kapasitet Utviklingsselskapet har, hvilke problemstillinger som knytter seg til utviklingen av de aktuelle havneområdene, og ikke minst hvilke erfaringer kommunen opparbeider seg i forbindelse med utviklingen av Dokken.

Som vi har redegjort for under punkt 11.5 vil det være naturlig å legge hver enkelt eiendom inn i et eget selskap som blir et datterselskap av Utviklingsselskapet. Tilsvarende vil i så fall kunne gjelde for andre havneområder. Utviklingen av andre havneområder bør imidlertid vurderes konkret både med hensyn til det aktuelle havneområdet, og med hensyn til den organisasjon Utviklingsselskapet har på det aktuelle tidspunkt.

12.8 Reversering av en selskapsetablering

Skulle kommunen etter at Utviklingsselskapet er etablert komme til den konklusjon at man vil endre modellen, eventuelt reversere hele prosessen og i stedet gjennomføre utviklingen i egenregi, vil kommunen ha mulighet til å foreta en reversering.

I aksjeloven kapittel 16 er det inntatt regler om oppløsning og avvikling av et aksjeselskap. Svært forenklet kan aksjonærene i et aksjeselskap etter disse reglene fatte en generalforsamlingsbeslutning om oppløsning hvoretter selskapets virksomhet og eiendeler etter loven skal søkes omgjort til penger

som da deles ut til aksjonærene som et likvidasjonsutbytte. Dersom det er én aksjonær vil dette som regel gjennomføres ved at selskapets eiendeler, rettigheter og forpliktelser overføres til aksjonæren som sådan som et naturalutbytte.

En avvikling av Utviklingsselskapet vil kunne utløse realisasjonsbeskatning i to relasjoner. For det første vil det skje en realisasjon i selskapet som sådan, hvilket vil medføre en skatteplikt på selskapets hånd, jf. skatteloven § 5-2. Dette omtales som uttaksbeskatning. Deretter vil selve utdelingen av likvidasjonsutbyttet være å anse som skattemessig realisasjon og aksjonæren vil da bli beskattet for den gevinst som oppnås på aksjonærens hånd. Ettersom kommunen etter skatteloven § 2-5 (2), jf. § 2-30 (1) ikke vil være pliktig å betale skatt på utbytte vil dermed tilbakeføringen av eiendeler, rettigheter og forpliktelser fra Utviklingsselskapet til kommunen ikke utløse skatteplikt.

Gjennomføringen av slik prosess vil naturligvis kreve ressurser i tilknytning til utarbeidelse av regnskapsmateriale, gjennomføring av verdsettelse og utarbeidelse av selskapsrettslig dokumentasjon. Aksjeselskapsformen er imidlertid utpreget fleksibel også i denne sammenheng, og en avviklingsprosess vil dermed kunne gjennomføres uten at store verdier går til spille.

Skal etableringen av Utviklingsselskapet reverseres vil det kunne oppstå en del problemstillinger knyttet til hvordan man skal håndtere organisasjonen og de ansatte i Utviklingsselskapet. Så lenge virksomheten skal fortsette, vil det høyst sannsynlig foreligge en virksomhetsoverdragelse. Det vil si at kommunen da må ta over de ansatte med de rettigheter og forpliktelser utviklingsselskapet har forpliktet seg til. Dersom kommunen ikke har behov for samtlige ressurser grunnet egne ressurser, er det som den klare hovedregel kommunen som må foreta en nedbemanning. En slik nedbemanning må skje etter ordinære utvelgelseskriterier hvor utvelgelseskretsen og kriterier må vurderes som ved andre nedbemanninger i kommunen. Dersom utviklingsselskapets ansatte har bedre betingelser enn ansatte i kommunen grunnet markedsmessige tilpasninger, er det det likevel disse betingelsene som vil følge med tilbake til kommunen.

Rent praktisk sett vil en tilbakeføring måtte skje ved en inkorporering i kommunens virksomhet på en god måte, slik at viktig personell ikke slutter og at opparbeidet kompetanse forsvinner.

DEL IV – ANDRE VURDERINGER OG TEMA SOM INNGÅR I UTREDNINGEN

13 KONSERNSTRUKTUR OG SAMARBEIDSMODELLER

Ettersom kommunen som utgangspunkt ikke innehar de ressurser og den kompetanse som kreves for å drive eiendomsutvikling i større skala, vil det være naturlig å søke ulike samarbeidsmodeller knyttet til utvikling av enkelteiendommer eller -områder i forbindelse med bydelsutviklingen på Dokken.

Aksjeselskapsformen er i så måte en svært fleksibel, utbredt og anvendelig selskapsform som er best egnet i ulike samarbeidskonstellasjoner. I dette punkt 13 skal vi se nærmere på noen ulike modeller for samarbeid og vil illustrere dette gjennom eksempler.

I forbindelse med eventuelle samarbeid er det også viktig å påpeke at det i forbindelse med hver enkelt transaksjon eller avtale må gjøres grundige vurderinger med hensyn til om det er formkrav eller prosedyrer som må i varetas, blant annet i henhold til regelverket for offentlige anskaffelser og statsstøtteregele.

13.1 Etablering av datterselskaper og en konsernstruktur

Som vi har redegjort for under punkt 6.2 om risiko og ansvar og under punkt 6.3 om skatt og avgift vil vi av flere grunner anbefale at Utviklingsselskapet etableres i form av en konsernstruktur der Utviklingsselskapet etableres som et morselskap og der de enkelte eiendommer overføres til egne selskaper, såkalte SPVer, som kun har eiendommen som eiendel på balansen uten ansatte og uten andre eiendeler enn de eiendelene som knyttes til driften av den aktuelle eiendom. Utviklingsselskapet vil da, sammen med de ulike datterselskapene danne en konsernstruktur, jf. illustrasjonen i punkt 12.4.

Som utgangspunkt vil det være naturlig at de ansatte og eventuelle innleide konsulenter etc. legges inn i Utviklingsselskapet. Det vil også være Utviklingsselskapet som forestår all virksomhet knyttet til utviklingen som går ut over den enkelte eiendom, herunder vil det være Utviklingsselskapet som vil ta på seg oppgaver i reguleringsarbeidet mv. De enkelte datterselskaper vil således være rene eiendomsselskaper som ikke har andre eiendeler på balansen enn den enkelte eiendom, samt eventuelle driftsmidler som knytter seg til eiendommen.

13.2 Økt fleksibilitet ved bruk av flere selskaper

Ved å organisere eierskapet av eiendomsmassen på Dokken i en konsernstruktur vil kommunen oppnå en økt fleksibilitet samtidig som kommunen tar ned risikoen ettersom eksponeringen i hvert enkelt selskap vil være begrenset til den kapital som er skutt inn i det enkelte selskap.

Fleksibiliteten som oppnås gir seg utslag i at kommunen/Utviklingsselskapet kan innlede ulike samarbeid med ulike aktører i ulike konstellasjoner gjennom de enkelte datterselskaper. Hvert enkelt datterselskap vil utgjøre egne rettssubjekter, og det kan etableres ulike finansieringsløsninger i hvert enkelt prosjekt/datterselskap.

13.3 Samarbeidsmodeller – delt eierskap

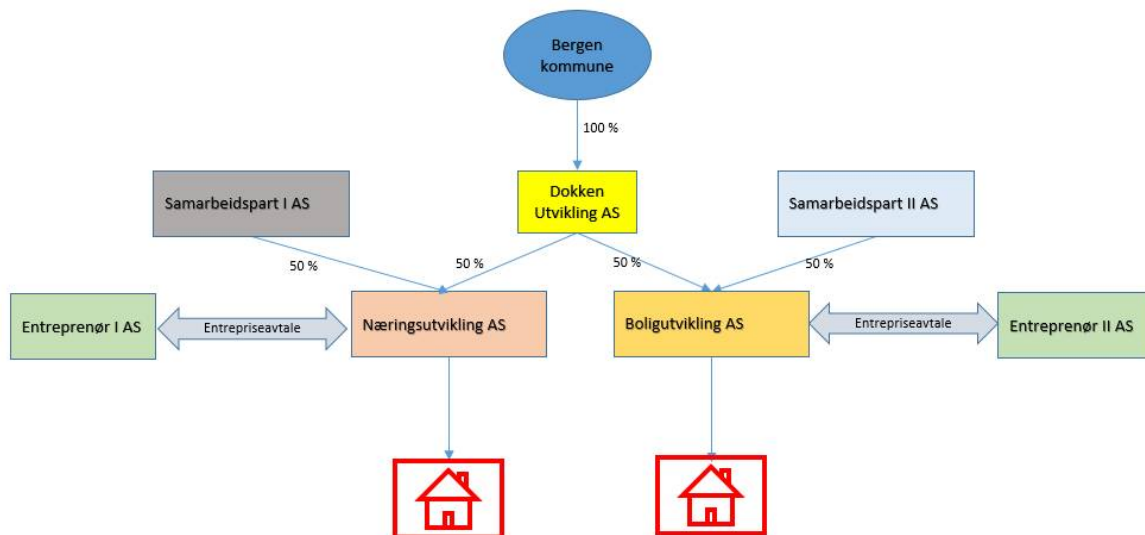
13.3.1 Innledning / generelt

En konsernstruktur vil gi kommunen adgang til ulike former for samarbeid, og Utviklingsselskapet kan velge ulike strukturer på samarbeidsprosjektene ut fra hvilke type eiendom det er tale om eller ut fra hvilken samarbeidspartner det er tale om. Det vil eksempelvis være naturlig å velge ulike løsninger i henholdsvis et boligprosjekt, et kontorbygg og et mer avansert næringsbygg.

I punkt 13.3.2 til 13.3.4 har vi skissert noen eksempler på typer av samarbeidsstrukturer som kan være aktuelle. Det finnes flere typer modeller, og modellene kan også til en viss grad kombineres. Valg av

samarbeidsmodell må gjøres konkret i det enkelte tilfellet, og Utviklingsselskapet vil naturligvis også være avhengig av at den aktuelle samarbeidspartneren aksepterer den modell som foreslås. Som en del av forberedelsene til etablering av Utviklingsselskapet bør det foretas nærmere utredninger og vurderinger av hvilke samarbeidsstrukturer som vil være mest aktuelle for Utviklingsselskapet.

Eksempel på illustrasjon av samarbeidsmodell kan være:



13.3.2 Kommunen/Utviklingsselskapet som passiv deltaker (grunneirollen)

I denne modellen vil Utviklingsselskapet typisk knytte til seg en entreprenør som forestår det meste av utviklings- og utbyggingsarbeidet. Utviklingsselskapets bidrag inn i prosjektet kan gjerne være begrenset til at Utviklingsselskapet legger inn eiendommen i datterselskapet og at entreprenøren står for finansiering av utviklingen og oppføringen av bygget.

I slike prosjekter vil Utviklingsselskapet dermed i praksis være en passiv eller finansiell deltaker, og prosjektoppfølgningen vil i utgangspunktet kreve begrenset med ressurser sett fra Utviklingsselskapets side. Utviklingsselskapet kan gjerne sitte med en betydelig eierandel, sågar over 50 %, men Utviklingsselskapet har en tilbaketrukket rolle i selve utførelsesfasen.

Denne strukturen vil kunne være aktuell i de tilfeller hvor eiendommen som utvikles blir utviklet for videresalg, for eksempel salg av boliger eller et næringsbygg som vil kunne oppnå en høy markedspris når det er inngått leieavtaler med fremtidige brukere av bygget.

13.3.3 Kommunen/Utviklingsselskapet som aktiv deltaker (50/50-modellen)

Dersom Utviklingsselskapet ønsker å ha en større kontroll med selve utviklings- og utbyggingsfasen, vil en klassisk 50/50-modell være aktuell. Denne modellen er relativt vanlig i de tilfeller der en grunneier uten tilstrekkelig spisskompetanse på utbygging/oppføring knytter til seg en entreprenør eller utvikler som har erfaring, kompetanse og gjerne en merkevare innen det aktuelle segmentet.

I denne modellen vil Utviklingsselskapet være vesentlig mer involvert i de ulike prosessene i utbyggingsfasen, og i denne typen samarbeidsprosjekt vil partene typisk sitte med to styremedlemmer hver i utbyggerens selskapet og det vil gjennomgående være et krav om enighet om vesentlige beslutningspunkter.

Oppfølgingen av denne typen prosjekter vil være betydelig mer ressurskrevende enn de tilfeller der Utviklingsselskapet er passiv deltaker ettersom Utviklingsselskapet må ha personell og andre ressurser tilgjengelig til å delta i prosjektet og oppfølgingen av dette.

13.3.4 *Kommunen/Utviklingsselskapet som kontrollerende deltaker (utbyggerrollen)*

Den tredje modellen vi vil trekke frem er en modell der Utviklingsselskapet tar på seg utbyggerrollen, hvilket innebærer at det er Utviklingsselskapet som er drivkraften i samarbeidet med tanke på å utvikle prosjektet. Denne modellen er nok lite sannsynlig ettersom Utviklingsselskapet i utgangspunktet er grunneier, og Utviklingsselskapet ikke nødvendigvis besitter ressursene og kompetansen som kreves for å ta denne rollen.

Erfaringer fra HAV Eiendom i Oslo viser imidlertid at et selskap som Utviklingsselskapet over tid kan bygge seg opp erfaring og ressurser slik at man etter hvert kan ta en mer fremskutt posisjon med hensyn til utviklingen. Dersom Utviklingsselskapet innleder samarbeid med typiske finansielle aktører, enten dette er fond, livselskaper eller forvaltere av familieformuer, vil dette være samarbeidsparter som i utgangspunktet vil ønske å ha en passiv/finansiell rolle i prosjektet.

Motivet for å innlede denne typen samarbeid kan være at den kapitalen som samarbeidspartneren kommer opp med er "billigere" og beheftet med mindre risiko enn om Utviklingsselskapet selv skal lånefinansiere eller prosjektfinansiere utviklingen av den aktuelle eiendom.

13.4 **Skatt og avgift**

Dersom Utviklingsselskapet innleder samarbeid med eksterne gjennom etablering av felles eide selskaper vil dette også innebære at slike datterselskaper ikke vil inngå i skattekonsern med Utviklingsselskapet. Selv om kommunen skulle beholde mer enn 50 % av aksjene slik at det selskapsrettslig vil være et konsern vil samarbeidsselskapet ikke kunne gi eller dra nytte av det fordeler som ligger i et skattekonsern som er omtalt i punkt 6.4.4. For at to eller flere selskaper skal danne et skattekonsern kreves det at aksjonæren kontrollerer mer enn 90 % av aksjekapitalen og de stemmeberettigede aksjer i datterselskapet.

De skattemessige effektene av et samarbeidsprosjekt vil kunne variere etter hvilket formål den enkelte eiendom har. For boligutviklingstilfellene vil det, som nevnt flere ganger, normalt være slik at de enkelte boenheter selges ut enkeltvis til boligkjøperne. Dette vil innebære en skattemessig realisasjon i selskapet og selskapet vil dermed bli skattepliktig for gevinsten som oppnås.

For prosjekter innenfor næringseiendom vil det for det første ikke nødvendigvis bli tale om en realisasjon. Dersom det inngås leiekontrakter for lokalene vil dette generere inntekter i selskapet som kan bidra til at Utviklingsselskapet og den aktuelle samarbeidspartner blir enige om at man vil beholde eiendommen og dra nytte av den avkastning eiendommen gir. I slike tilfeller vil dette innebære at selskapet må skatte av de inntekter som oppnås fra leieforholdet, samtidig som eiendommen er gjenstand for avskrivning. I de første årene etter oppføring vil derfor det normalt være en noe mer begrenset skattebelastning i selskapet ettersom avskrivningene tar utgangspunkt i oppføringskostnadene, noe som kan medføre at selskapet skattemessig ikke går med overskudd, evt. at skattemessig overskudd er begrenset. Man vil da opparbeide seg et underskudd til fremføring som vil gi selskapet et redusert skattetrykk også etter at inntektene fra driften overstiger kostnadene pluss avskrivningen.

Dersom Utviklingsselskapet og samarbeidspartneren beslutter å selge ut næringseiendommer som er utviklet eller i ferd med å bli utviklet vil slike transaksjoner normal gjennomføres som aksjesalg. Dermed vil gevinsten som oppnås i forbindelse med salget ikke være gjenstand for beskatning

ettersom dette vil falle inn under den såkalte fritaksmetoden. På samme måte vil Utviklingsselskapet heller ikke få fradrag for eventuelt realiserte tap knyttet til aksjeposter i de enkelte eiendomsselskaper.

For boligutviklingsprosjekter, der det på forhånd er klart at den ferdig utviklede eiendommen skal overdras til boligkjøpere er det ikke uvanlig å etablere en struktur der utviklingsselskapet ikke får grunnbokshjemmel til eiendommen, men kun får en såkalt "urådighet" over eiendommen. Noe forenklet kan dette forklares slik: selgeren overdrar eiendommen til utvikleren i henhold til en kjøpekontrakt, men i stedet for å tinglyse eiendomsrett på eiendommen (og dermed utløse dokumentavgift) blir det i stedet tinglyst et pant til fordel for utvikleren sammen med en urådighetserklæring som forhindrer selgeren å rettslig sett forføye over eiendommen. I forbindelse med salg til boligkjøperen tinglyses overgangen av eiendomsrett direkte fra opprinnelig selger til boligkjøperen.

En slik modell eksponerer utvikleren for visse risikofaktorer, og slike modeller må derfor benyttes med varsomhet. Samtidig vil man spare dokumentavgift, som tilsvarer 2,5 % av tomtens markedsverdi, slik at utviklerens gevinstpotensiale øker tilsvarende.

13.5 Datterselskapenes liv etter utbygging

Etter at et utviklingsprosjekt er ferdigstilt vil de enkelte datterselskaps status variere alt ettersom hvilken type eiendom det er tale om. For boligutviklingsprosjektene vil datterselskapene etter hvert avvikles ettersom det etter utløp av reklamasjonsfrister etc. ikke vil være noen virksomhet igjen å drive, og datterselskapet vil på dette tidspunkt heller ikke ha noen eiendeler på balansen.

For næringseiendommer vil situasjonen være omvendt – de aller fleste næringseiendommer som omsettes i Norge i dag omsettes ved at aksjene i det eiendomseiende selskapet overdras. Bakgrunnen for dette er i all hovedsak knyttet til det norske skatte- og avgiftsregelverket som åpner for at gevinst fra salg av aksjer ikke er skattepliktig, samt at salg av aksjer ikke utløser noen form for dokumentavgift. Etter at et næringsbygg er oppført vil således eiendommen bli værende i datterselskapet og dersom selskapet ønsker å beholde eiendommen som en langsiktig investering vil det ikke skje noen endring. Dersom Utviklingsselskapet ønsker å realisere gevinst, vil aksjene i datterselskapet legges ut for salg på markedet.

14 FINANSIERING

14.1 Generelt

Gjennom å legge utviklingen av Dokken i et eget aksjeselskap eller en konsernstruktur bestående av aksjeselskaper vil man kunne finansiere utviklingen gjennom disse selskapene, og ettersom aksjeselskapsformen gir en ansvarsbegrensning vil låneopptak i selskapsstrukturen isolert sett ikke være underlagt de begrensninger som følger av kommuneloven.

Dersom utviklingen av Dokken skal skje i egenregi må finansieringen av dette etableres i tråd med kommuneloven. I henhold til kommuneloven § 14-15 vil det være mulig for kommunen å oppta lån forutsatt at lånebeløpet skal finansiere investeringer i fast eiendom som skal eies av kommunen. Eventuelle låneopptak og øvrig finansiering vil imidlertid bli underlagt de budsjetttrammer og finansreglementet.

14.2 Etablering av selskapsstruktur – åpner for mer fleksibilitet med hensyn til finansiering

Låneopptak gjort av Utviklingsselskapet selv eller dets datterselskaper vil ikke berøres av kommunelovens begrensninger. Dersom Utviklingsselskapet eller konsernstrukturen etableres med tilstrekkelig egenkapital, enten ved tilførsel av kontanter eller ved at eiendommer overføres som

tingsinnskudd, vil således Utviklingsselskapet og/eller konsernet kunne oppta en egen finansiering med det formål å erverve eiendom og/eller bygge ut eiendom innenfor de rammer som følger av aksjelovgivningen. Finansieringen vil dermed kunne etableres basert på den strategi Utviklingsselskapet og dets styre legger og vil være uavhengig av politiske strømninger og uavhengig av endringer i kommuneøkonomien.

I henhold til kommuneloven § 14-19 vil ikke kommunen ha adgang til å stille garanti eller kausjon for finansiering opptatt i et selskap eller datterselskap i en konsernstruktur som etableres for å gjennomføre utviklingen av Dokken. Kommunen kan derfor ikke stille seg bak Utviklingsselskapet med kommunens økonomi for derved å øke finansieringsgrunnlaget.

Skal kommunen sikre at det etableres en struktur som gir en stor grad av fleksibilitet må Utviklingsselskapet eller konsernet etableres med tilstrekkelig egenkapital.

14.3 Finansiering av Utviklingsselskapet – særlig oppstarten av virksomheten

En av utfordringene i etableringsfasen vil kunne være hvordan Utviklingsselskapet skal etablere sin kapitalbase.

Dersom kommunen skyter inn eiendommer som tingsinnskudd, enten til Utviklingsselskapet eller i egne datterselskaper av Utviklingsselskapet mot oppgjør i aksjer i Utviklingsselskapet vil Utviklingsselskapet og konsernet bli tilført verdier. Samtidig vil dette være eiendeler som har begrenset likviditetsmessig effekt ettersom eiendomsutvikling vil være kapitalkrevende.

Som nevnt i punkt 11.6 vil overføring av eiendommer som videreselges som utviklede tomter kunne danne en kapitalbase i Utviklingsselskapet, og gi Utviklingsselskapet den likviditet det trenger for å komme i gang med utviklingen av Dokken. Slike disposisjoner bør planlegges og struktureres slik at kommunen og Utviklingsselskapet samlet sett får en så lav beskatning som mulig i tillegg til at transaksjonsstrukturen tilpasses de aktuelle juridiske rammer som fremgår av kommuneloven og aksjeloven.

Videre vil en overføring av heftelsesfri eiendomsmasse til Utviklingsselskapet, enten direkte eller i form av aksjer i heleide eiendomsselskaper gi Utviklingsselskapet grunnlag for opptak av banklån ettersom Utviklingsselskapet enten kan stille sikkerhet i form av aksjepant i datterselskapene eller eiendomspant i de eiendommer som eies av datterselskapene.

Både finansieringsbehovet og finansieringsstrukturen må vurderes konkret på et tidspunkt der man har en bedre oversikt over kapitalbehov og kostnadsbildet. Etablering av en struktur som bygger på aksjeselskapsmodellen vil imidlertid gi kommunen en betydelig grad av fleksibilitet og robusthet med tanke på bydelsutviklingen på Dokken.

14.4 Finansiering av datterselskap

Gjennom å etablere et selskap eller en konsernstruktur for utviklingen av Dokken vil kommunen få en vesentlig bedre tilgang til finansiering av utviklingen av eiendommene. For det første vil man kunne få tilgang på egenkapital til prosjektene fra andre aktører gjennom å innlede samarbeid om utviklingen av de enkelte eiendommene, jf. redegjørelsene i punkt 13.3. For det annet vil det enkelte datterselskap som eier og hjemmelshaver til eiendommene være i stand til å stille sikkerhet for finansiering av utbyggingsprosjektene i form av byggelån.

Ved å etablere en konsernstruktur der hver enkelt eiendom ligger i enkeltelskaper vil hvert enkelt prosjekt kunne finansieres isolert slik at Utviklingsselskapet ikke eksponerer den øvrige eiendomsporteføljen.

15 REKKEFØLGEKRAV OG INFRASTRUKTUR

I forbindelse med en områdeutvikling av den størrelsesorden som utvikling av Dokken vil være, vil det i reguleringsplanen bli lagt klare føringer for utbyggingen av området med hensyn til utbygging av infrastruktur og spesielle funksjoner. Dette gjelder både praktisk infrastruktur som veier, parkering, parkanlegg og teknisk infrastruktur som vann/avløp, strøm, internett, renovasjon mv.

Omfanget av dette vil bli avklart i planprosessen, og vi vil ikke gå nærmere inn på detaljer knyttet til denne prosessen. I beslutningsgrunnlaget for om det skal opprettes et eget selskap eller en egen selskapsstruktur som skal forestå utviklingen bør imidlertid dette temaet berøres ettersom utviklingen av infrastruktur og oppfyllelse av rekkefølgekraav av ulik karakter vil stå sentralt i utviklingsfasen.

Dersom det opprettes et eget selskap som skal forestå utviklingen vil Utviklingsselskapet være likestilt med andre utbyggere i området. Som eier av eiendomsmassen, direkte eller indirekte gjennom datterselskaper, vil Utviklingsselskapet være underlagt de krav som følger av de relevante reguleringsplaner som blir vedtatt. Det faktum at Utviklingsselskapet vil være heleid av kommunen innebærer ikke at Utviklingsselskapet kommer i noen særstilling med hensyn til oppfyllelsen av rekkefølgekraav og krav til infrastruktur, og det er heller ikke som utgangspunkt noen grunn til at Utviklingsselskapet på grunn av eierskapet skal påta seg større og/eller andre oppgaver knyttet til dette.

En viktig oppgave for Utviklingsselskapets administrasjon som grunneier og for kommunen som planmyndighet, vil i den tidlige utviklingsfasen være å ta stilling til hvordan infrastruktur og rekkefølgekraav skal håndteres. Et viktig element i denne vurderingen vil knytte seg til hvor mange grunneiere og utbyggere det vil være i det aktuelle planområdet. Vi vil anta at det vil være naturlig at det etableres en eller annen form for samarbeid mellom de ulike grunneiere og utbyggere med sikte på oppfyllelsen av rekkefølgekraav og utbygging av infrastruktur.

Som kjent er det flere ulike modeller for å organisere utbygging av infrastruktur i større utviklingsområder. Man har modeller som er styrt og organisert av utviklerne selv, gjerne gjennom egne infrastrukturselskap der de ulike grunneiere eller utviklere sammen etablerer og finansierer et infrastrukturselskap som forestår utbyggingen av infrastrukturen. En slik modell er blant annet benyttet i utviklingen av Bjørvika i Oslo.

Det finnes også ulike modeller for utbygging av infrastruktur der kommunen står som utbygger, og der grunneiere og utviklere finansierer utbyggingen gjennom infrastrukturbidrag som beregnes på grunnlag av størrelsen av det areal den enkelte grunneier har mulighet til å utvikle.

I prosessen frem mot utvikling av området må det foretas vurderinger eller utredninger knyttet til hvilke modeller man ønsker å legge opp til, og i denne sammenheng bør kommunen som eeneier av et utviklingsselskap vurdere dette både fra et myndighetsperspektiv og et grunneierperspektiv. Gjennom etableringen av en selskapsstruktur vil kommunen også i denne sammenheng kunne skape distanse mellom de to rollene ved at Utviklingsselskapets administrasjon påtar seg rollen som kommunal grunneier mens kommunen fokuserer på rollen som planmyndighet.

Håndteringen av infrastruktur vil reise en rekke problemstillinger, både med hensyn til tidspunkt for gjennomføring og dermed fremdrift i bydelsutviklingen, finansiering av utviklingen og avgiftshåndtering. Infrastruktur vil således også være en sentral del av de oppgaver som Utviklingsselskapets organisasjon skal jobbe med. Utviklingsselskapets organisasjon bør derfor ta sikte på å legge opp til en modell for håndteringen av infrastrukturen som sikrer mest mulig optimal utbyggingstakt når det reguleringsmessige grunnlaget er vedtatt. I denne forbindelse er det naturlig at Utviklingsselskapet også innhenter råd og erfaringer fra andre byer som har hatt store utviklingsprosjekter/bydelsutviklingsprosjekter.

16 KORT OM UTVIKLING FOR SÆRSKILTE FORMÅL

16.1 Utbygging for offentlige formål – skoler og offentlige bygg

På det nåværende stadium, før det foreligger reguleringsplan for Dokken, er det i liten grad avklart hvilke type bygg som vil bli oppført og fordelingen av bygg innen ulike formål. Områdets størrelse og plassering tatt i betraktning, tilsier imidlertid at det vil være en rekke ulike formål som vil være relevante, herunder bygg til offentlige formål, så som skoler, kulturbygg eller kontorbygg for offentlige etater eller institusjoner.

Spørsmålet er da om etableringen av et selskap som står for utviklingen vil medføre at det blir enklere eller vanskeligere for kommunen å realisere slike bygg. Ved å etablere et selskap vil kommunen, som redegjort for flere steder ovenfor i stor utstrekning beholde styring og kontroll, og aksjeselskapsformen vil være fleksibel med tanke på ulike samarbeidsstrukturer.

Ved utvikling av grunneiendommer til offentlige formål vil en av de første problemstillingene som melder seg være knyttet til eierskapet av de utviklede eiendommene etter at bygg og anlegg er oppført. Denne problemstillingen faller utenfor denne Utredningen, men grovt sett vil det være to hovedmodeller – enten vil det offentlige stå som eier, enten direkte eller gjennom offentlig eide selskaper, alternativt vil det offentlige eller den aktuelle offentlige institusjonen inngå leiekontrakt og besitte eiendommen og bygget i kraft av å være leietaker.

Dersom det enkelte bygg skal ligge i offentlig eie etter oppføringen vil det naturlige være at bygget ligger i offentlig eie også i utviklingsfasen, og eierstrukturen vil da mest sannsynlig ikke ligge i den konsernstrukturen som etableres med utgangspunkt i Utviklingsselskapet. For denne typen prosjekter vil det være mer naturlig å etablere en egen og tilpasset eierstruktur der det enkelte prosjekt styres med sikte på utviklingen av dette.

Aksjeselskapsformen er imidlertid fleksibel i så måte og det vil være mulig å gjennomføre utviklingen i en konsernstruktur med Utviklingsselskapet for deretter å overføre eierskapet etter oppføring, men dette fordrer at både eierstruktur og de transaksjoner som gjennomføres i tilknytning til utviklingen, det være seg etablering av datterselskapet, inngåelse av entreprisekontrakter og salg/overføring til den permanente eierstrukturen, må vurderes opp mot relevant regelverk med hensyn til statsstøtte, offentlige anskaffelser, skatt og avgift med videre.

Skal det offentlige gå inn som leietaker etter oppføringen vil det imidlertid være naturlig at utviklingen av eiendommen skjer i et eget datterselskap og at leiekontrakten som inngås legger grunnlaget for en del av den verdiskapningen som ligger i den aktuelle eiendommen. Strukturer der kommunen eller offentlige etater og institusjoner kommer inn som leietaker er attraktive i eiendomsmarkedet og gir grunnlag for gode finansieringsbetingelser og senere gode betingelser i tilfelle salg av eiendommer i markedet. Slike prosjekter vil derfor være attraktive for andre aktører med hensyn til samarbeid om utvikling/oppføring.

Denne typen prosjekter vil også være svært aktuelle som såkalte forwardprosjekter – det vil si prosjekter som selges til eksterne investorer før de er bygget, basert på inngåtte leiekontrakter som sikrer kontantstrøm i et visst antall år etter oppføringen, men der kjøperen ikke overtar risikoen for eiendommen før bygget er oppført og leietaker flytter inn. I slike transaksjoner vil dermed grunneieren (i vårt tilfelle kommunen) beholde all risiko knyttet til utvikling og oppføringen av eiendommen, men verdiskapningen og gevinsten blir sikret tidlig i prosessen.

Oppsummert vil således etableringen av et selskap eller et konsern til å forestå utviklingen også være svært godt egnet for utvikling av bygg til offentlige formål. Og i den grad det i det enkelte tilfellet er ønskelig med andre selskapsstrukturer eller direkte eierskap vil aksjeselskapsformen inneha en slik grad av fleksibilitet at eierskapet til den enkelte eiendom kan tilpasses det enkelte prosjekt.

16.2 Virkemidler for å sikre sosial bærekraft

Som nevnt innledningsvis og som redegjort for i punkt 12.5 er det per i dag et ønske om at et fremtidig utviklingsselskap skal være et verktøy for kommunen til å sikre en ønsket bydelsutvikling, herunder sikre sosial bærekraft gjennom å legge til rette for at særlig boligutviklingen retter seg mot flere ulike segmenter og dermed legger grunnlag for en diversifisert sammensetning av innbyggere i bydelen.

Gjennom den styring og kontroll som følger av aksjeselskapsmodellen vil kommunen som eeneier i stor utstrekning ha de virkemidler som kreves for å sikre dette i selve utviklingsfasen, med andre ord frem til boliger selges ut til private eiere. I så måte vil vi vise til redegjørelsen i punkt 12.5 med tanke på rammeverk og virkemidler, herunder kommunens rolle som planmyndighet.

En selskapsmodell med et utviklingsselskap som morselskap og datterselskaper som eiere og utviklere av en eiendom hver vil også kunne benyttes til for det første å sikre en ønsket oppnådd gevinst som helhet, samtidig som det kan gjennomføres prosjekter med mindre lønnsomhet for å oppnå andre overordnede formål. Kommunen vil dermed kunne oppnå en betydelig grad av fleksibilitet.

Gjennom å etablere en organisasjon i Utviklingsselskapet som besitter kompetanse innenfor arealplanlegging, arkitektur og eiendomsutvikling vil Utviklingsselskapet i seg selv kunne bidra til å forbedre forutsetningene for ivaretagelse av en sosial bærekraft vesentlig. I tillegg til den kompetansen som vil være ansatt i Utviklingsselskapet vil Utviklingsselskapet naturligvis kunne kjøpe inn tjenester med dette som siktemål. Blir organisasjonen i Utviklingsselskapet etablert tidlig i planleggingsfasen vil Utviklingsselskapet bidra til å opprettholde et fokus på dette elementet i bydelsutviklingen allerede fra starten av.

Når det gjelder konkrete virkemidler eller tiltak for å sikre sosial bærekraft må disse vurderes underveis i de ulike fasene for bydelsutviklingen. Med en etablert organisasjon i Utviklingsselskapet vil det ligge til rette for en kontinuitet som kan følge opp målsettinger knyttet til sosial bærekraft og foreta vurderinger av ulike tiltak fortløpende i utviklingsfasen.

Et eksempel på tiltak som skal sikre sosial bærekraft er tiltak som kan og bør settes i verk for å sikre at også annenhåndsomsetningen av boliger legger til rette for en tilsvarende sosial bærekraft. Dette er forhold som for det første må vurderes konkret i det enkelte prosjekt og for det annet må vurderes på grunnlag av de til enhver tid gjeldende regler. I planleggingsfasen av prosjekter som har en side mot sosial bærekraft kan Utviklingsselskapet sikre at det foretas analyser og gjøres vurderinger knyttet til hvordan kommunen på best mulig måte kan sikre seg sosial bærekraft på sikt. I så måte må man vurdere hvilken organisasjonsform det aktuelle utviklingsprosjekt skal ha, skal det organiseres som et borettslag eller som seksjonssameier, og hvilke vedtektsbestemmelser kan man da innta for å sikre de ønskede formål. Eventuelt kan kommunen, eller et kommunalt selskap, gå inn som eier av boenhetene og gjennom en utleievirksomhet sikre en diversifisert sammensetning av innbyggere.

Etablering av et utviklingsselskap og et eget konsern som forestår utviklingen av Dokken vil dermed legge til rette for en stor grad av fleksibilitet, men den nærmere regulering og organisering vil måtte vurderes konkret i hvert enkelt prosjekt. Det å sørge for tiltak eller virkemidler for å sikre sosial bærekraft bør inngå som en del av mandatet til Utviklingsselskapet, og styret og ledelsen i Utviklingsselskapet vil i så måte kunne bli målt også innenfor dette segmentet. Ved å inkludere slike elementer i mandatet til Utviklingsselskapet vil kommunen også stimulere til at Utviklingsselskapet

prioriterer sosial bærekraft og rekrutterer eller knytter til seg ressurser som kan sikre at formålet om å sikre sosial bærekraft blir ivaretatt.

VEDLEGG

Foreløpig bestilling til ekstern utredning

(sist revidert 4. juni 2020)

Bakgrunn

I Bystyresak 209/19 vedtok bystyret følgende:

«Bystyret ber byrådet forberede oppstart av et utviklingselskap for de kommunale eiendommene på Dokken, og vurdere om selskapet også skal gis en rolle i utviklingen av andre havnearealer som skal transformeres. Byrådet kommer tilbake med en egen sak som blant annet definerer selskapets rolle og mandat, og som angir når i planprosessen selskapet skal starte sin virksomhet.»

Fra saksutredningen fremkommer det bl.a. at det er et hovedformål å utvikle Dokken-området som en pilotbydel for bærekraft, som nullutslipps-bydel og med en variert boligsammensetning som gir rom for barnefamilier og beboere med ulik sosial, økonomisk og aldersmessig sammensetning.

I saksutredningen blir det presisert at en ved selskapsetablering vil kunne få fullt fokus på utviklingsoppgavene og de målsetninger som selskapet har fått som mandat, herunder boligpolitiske mål og den nødvendige økonomiske avkastning som havneløsningen forutsetter.

Videre fremkommer det fra bystyresaken at byrådet vurderer det slik at et utviklingselskap bør opprettes og tre i kraft relativt tidlig i den kommende planprosessen, og slik kunne være en delvis «ekstern» sparringpartner opp mot kommunen selv som planmyndighet.

I byrådssak av 12/11.2019 ble det vedtatt at arbeidet med transformasjon av Dokken skal organiseres ut fra en programmodell – Utviklingsprogram for Dokken. Utredning og forberede oppstart av utviklingselskap er en av flere prosjekter inn under dette programmet, og har fått benevnelsen prosjekt 2.

Prosjekt 2 skal i første fase utarbeide en utredning om gir tilstrekkelig grunnlag for at bystyret kan treffe vedtak om etablering av egnet utviklingselskap for Dokken. Utredningen skal inneholde anbefalt selskapsmodell og mandat, samt tidspunkt for etablering.

Overordnet formål for den eksterne utredningen:

Finne best egnet og hensiktsmessig selskapsmodell for utvikling og transformasjon av Dokken, som kan balansere økonomisk avkastning (frigjøring av midler til flytting av havn) samtidig som selskapet skal være et verktøy for å oppnå ønsket byutvikling (sektorpolitiske mål).

Da utvikling av Dokken skal skje over lang tid, vil det videre være et mål å finne en selskapsmodell som er både robust og fleksibel til å ta opp i seg endrede politiske rammer/føringer.

Aktuelle problemstillinger som kan være aktuelle i en utredning:

- **Hvorfor utviklingselskap:** Bygge videre på det som fremkommer av bystyresaken 2019.
- **Hvilken selskapsform/struktur:** Hvordan påvirker skatte- og avgiftsmessige forhold valg av selskapsform/ struktur. Valg av selskapsform opp mot andre sentrale lover, offentlighetsloven, lov om offentlige anskaffelser og reglene om statsstøtte.
- **Selskapsmandat/formål:** Vil være førende for selskapets oppgaver. Må/kan/bør en konkretisere dette ytterligere eller er hovedformålet tilstrekkelig i første omgang (jf. de føringer som foreligger for Dokken i bystyresaken) – De nærmere konkrete målsettinger for byutvikling på Dokken foreligger ikke før overordnet strategi og senere områdeplan er ferdig.

Formål må også sees opp mot eierstyring og selskapets handlingsrom. Selskapet et verktøy for å gjennomføre plan/ønsket byutvikling.

- **Tidshorisont og oppgaver:** Når i prosessen skal selskapet etableres? Hva er best mulig tidspunkt for opprettelse av selskapet? Sammenheng med hvilke oppgaver/mandat selskapet skal ha. Skal først og fremst være et utviklingselskap, ikke utbyggingsselskap (unntak for evt. infrastruktur). Sparringspartner med plan først? Deretter overføre eiendommer når planen begynner å bli ferdig slik at selskapet kan starte gjennomføring? Selskapet ansvar for detaljreguleringen/tilrettelegge for salg? Utbygging infrastruktur? Betydning av usikkerheten rundt flytting av godshavn. Hvordan oppnå et fleksibelt selskap som kan endres over tid?
- **Eierstyring/Organisasjon:** Finne gode mekanismer for kommunens eierstyring, samtidig som selskapet gis et hensiktsmessig handlingsrom. Bør det på sikt lages en egen eierstrategi for selskapet (eierskapsmeldingen som fundament)? Hvem kan/ bør være representert på eiersiden, vedtaksmessige begrensninger, styreinstrukser? Utredningen bør også vurdere hvilken organisasjon/administrasjon selskapet skal ha med sikte på å gi selskapet relevante verktøy for å realisere sitt formål.
- **Samarbeid:** Skal selskapet samarbeide med andre og i så fall hvordan? Dette kan være med private eller andre offentlige aktører (Statsbygg, havneselskapet) Kan være naturlig med samarbeid for eksempel ved boligbygging, infrastruktur o.l. I så fall finne en hensiktsmessig konsernstruktur. Bla ved opprettelse av datterselskaper. Hvordan påvirker dette kommunens muligheter for eierstyring o.l.? Bruk og styring av underleverandører, særlig ift. å oppnå/realiseres boligpolitiske forutsetninger, jf. punkt nedenfor om strategisk verktøy for eierrådighet.
- **Eiendommer:** Skal eiendommer inn i selskapet eller skal selskapet etableres uten eiendommer? Skal det skilles mellom ulike typer eiendom (eks. bolig vs. næring? Når og hvordan skal eiendommer legges inn i selskapet? Alt på en gang eller gradvis? Hvilke økonomiske og skattemessige konsekvenser vil de ulike alternativene ha (dokumentavgift, gevinstbeskatning o.l.)?
 - **Strategisk verktøy for eierrådigheten:** Hvordan bruke eierrådigheten til å oppnå økt sosial bærekraft, jf. bystyresaken om variert boligsammensetning. Det må vurderes hvordan selskapet eventuelt kan være et verktøy for dette. Hvilke virkemidler har selskapet? Bruk av kontraktsvilkår? Hvordan balanse/kombinere dette opp mot selskapets kommersielle formål? Hvilke rettslige skranker foreligger (statsstøtte/EØS/ anskaffelsesregelverket)?
- **Risikopotensial:** Det bør være et mål at kommunen som eiendomsutvikler holder den økonomiske risikoen på et forsvarlig nivå. Lav risikoprofil? Hvordan få dette til?
- **Startkapital/kapitalisering:** Hva er smart, hva er forsvarlig startkapital? Ren kapital eller tingsinnskudd? Jo større kapitalinnskudd, dess større handlingsrom? Vurdere ulike modeller for finansiering av selskapet.
- **Salg av tomt til statsbygg (eller andre utbyggere) tidlig i prosessen:** Hvem skal selge? Selskapet eller kommunen? Kan midlene for eksempel gå inn som startkapital? Økonomiske og skattemessige konsekvenser.

- **Håndtere andre havneområder:** Sammenheng med tidshorisont og selskapets fleksibilitet og handlingsrom.
- **Utvikling av infrastruktur i området:** Hvordan kan kommunen sikre en utbygging av nødvendig infrastruktur som en del av utviklingen? Kan selskapet eller en eventuell selskapsstruktur etableres slik at man sikrer finansiering av og utbygging av nødvendig infrastruktur?
- **Anskaffelser i utviklingsfasen:** Utredningen må vise hvordan anskaffelsesregelverket vil komme til anvendelse i utviklingen av området, herunder om anskaffelsesregelverket vil påvirke utformingen av selskapet eller selskapets mandat.
- **Statsstøtte:** Etableringen av selskapet og overføring av tomteareal/eiendomsmasse til selskapet må vurderes opp mot regelverket rundt statsstøtte, herunder hvilke modeller som kan benyttes i lys av dette regelverket.

Nærmere om rammene for utredningsarbeidet

Utredningen skal først og fremst gi et beslutningsgrunnlag for etableringen av et selskap eller selskapsstruktur som skal forestå utviklingen av Dokken-området. Samtidig skal utredningen ta sikte på å belyse de problemstillinger som er, eller vil bli relevante i forbindelse med utviklingen av området.

Ettersom det per i dag ikke foreligger planer for området, og arbeidet med en overordnet strategi pågår parallelt med utredningsarbeidet vil utredningen nødvendigvis måtte bygge på en del premisser med hensyn til hvilke utviklingstrinn og hvilke interesser som skal ivaretas. Utredningen vil således inneholde analyser og vurderinger knyttet til sannsynlige begivenheter og sannsynlige disposisjoner, som er betinget av fremtidige beslutninger.

Underveis i prosessen vil det være svært sannsynlig at det foretas beslutninger og disposisjoner som vil avvike fra de premisser som ligger til grunn for utredningen og det vil dermed være behov for utredninger eller vurderinger på flere ulike tidspunkt i arbeidet med å utvikle Dokken.

For å kunne legge et best mulig beslutningsgrunnlag til grunn for en eventuell etablering av et utviklingsselskap vil utredningen med basis i de premisser som legges i utredningen gi eksempler på hvordan ulike oppgaver kan og bør løses slik at utredningen kan gi anbefalinger knyttet opp mot slike fremtidige scenarier.

Utredningen vil ta sikte på å vurdere ulike modeller og strukturer for en utvikling av området i lys av de hensyn som kommunen ønsker å ivareta, både på det overordnede planet og med hensyn til den konkrete utviklingen av enkelttomter, slik at kommunen og/eller utviklingsselskapet så enkelt som mulig kan utarbeide beslutningsgrunnlag for de enkelte beslutningspunkter underveis i prosjektet.