

RAPPORT 5-2024

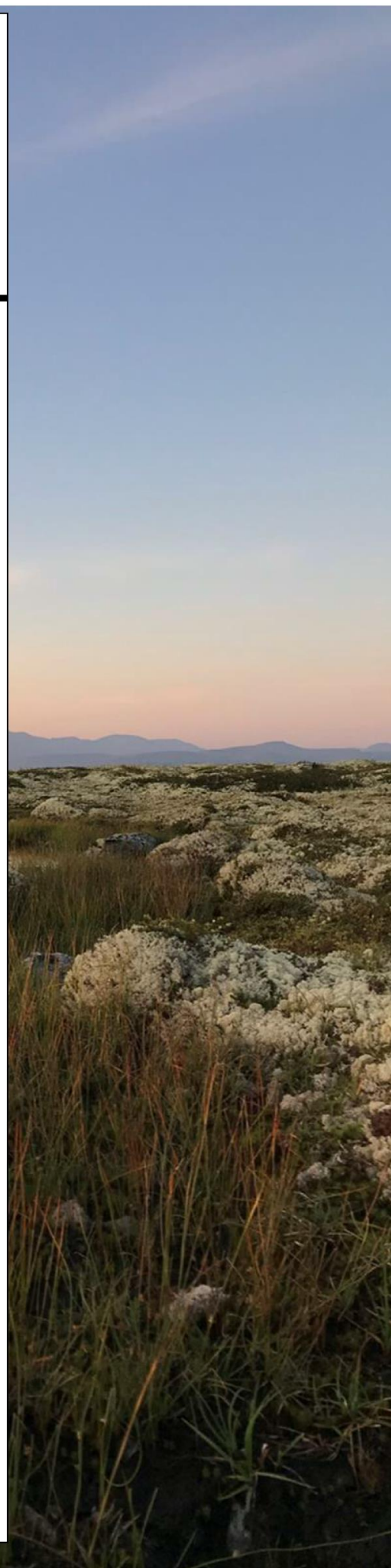
EIERSKAPSKONTROLL

UTARBEIDET FOR
KONTROLLUTVALGET I
LILLEHAMMER
KOMMUNE



INNLANDET REVISJON IKS

11. mars 2024
2024-271/KL



FORORD

Denne rapporten er et resultat av eierskapskontroll i Lillehammer kommune som er gjennomført på oppdrag fra kontrollutvalget i kommunen.

Eierskapskontroll er omtalt i kommunelovens § 23-2 pkt d). Det følger av denne bestemmelsen at kontrollutvalget skal påse at «det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser i selskaper mv. (eierskapskontroll)». Kommuneloven § 23-4 første ledd fastsetter innholdet i eierskapskontrollen: «Eierskapskontroll innebærer å kontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring.»

Prosjektarbeidet er utført i perioden september 2023 – februar 2024 av forvaltningsrevisor Hans Kristian Roen og forvaltningsrevisor Kristian Lein, med sistnevnte som oppdragsansvarlig. Fagansvarlig revisor Anne Live Jensvoll har kvalitetssikret rapporten.

Utkast til rapport er sendt for uttalelse til kommunens eierrepresentant, samt selskapene som er omtalt i rapporten. Mottatte hørings svar ligger ved rapporten.

Vi takker Lillehammer kommune og selskapene som er omtalt i rapporten for å bistå med informasjon og dokumentasjon.

Som følge av mottatte høringsuttalelser er det gjort noen endringer i den endelige rapporten:

- Innlandet Energi Holding: retting av faktaopplysninger i kapittel 3, 9 og i vedlegg 1.
- Jorekstad AS: faktagrunnlag og vurderinger i kapittel 6, vurderinger i kapittel 13 og konklusjoner/anbefalinger i kapittel 18.
- Lillehammer Olympiapark: fjernet henvisning i fotnote.
- GLØR IKS: fjernet setning som påpekes i andre kulepunkt fra kapittel 17, endret tekst som omtales i siste kulepunkt (i vedlegg 1).

Påpekningene fra Jorekstad AS har medført noen endringer i konklusjoner og anbefalinger i rapporten.

Lillehammer, 11. mars 2024.



Kristian Lein

Oppdragsansvarlig revisor

Innholdsfortegnelse

FORORD.....	2
SAMMENDRAG.....	4
1 INNLEDNING.....	8
2 METODE	10
3 KOMMUNENS EIERSKAP	12
4 KOMMUNENS EIERSKAPSUTØVELSE.....	13
5 VURDERINGSKRITERIER.....	19
6 SKILLE MELLOM KOMMUNALE OPPGAVER OG KONKURRANSEUTSATT VIRKSOMHET	20
7 OPPLÆRING OG INNSIKT I KOMMUNENS EIERSKAP	41
8 GJENNOMGANG AV STYRINGSKONTROLTER	43
9 EIERMØTER	44
10 REPRESENTASJON I EIERORGANER	48
11 SAMMENSETNING AV SELSKAPSSTYRER.....	51
12 VALGKOMITÉER.....	53
13 KJØNNREPRESENTASJON	56
14 HABILITET	59
15 GODTGJØRING AV STYREVERV.....	62
16 ETISKE RETNINGSLINJER.....	64
17 SKATTEMESSIG BEHANDLING AV STYREVERVSGODTGJØRING.....	67
18 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER.....	74
REFERANSER.....	77
VEDLEGG 1 BESKRIVELSE AV UTVALGTE SELSKAPER	78
VEDLEGG 2 – SAKER BEHANDLET I KOMMUNESTYRE OG FORMANNSKAP VEDRØRENDE KOMMUNENS EIERSKAP	86
UTTALELSER FRA SELSKAPER.....	88
UTTAELSE FRA LILLEHAMMER KOMMUNE	95

SAMMENDRAG

Kontrollutvalget i Lillehammer kommunen vedtok i sitt møte 13. februar 2023 å bestille en generell eierskapskontroll som skal undersøke i hvilken grad Lillehammer kommunes eierskap utøves i samsvar med kommunens eierskapspolitikk og anerkjente eierskapsprinsipper. Utvalget ba i tillegg om at revisjonen ser på avtaleverket i forbindelse med styreverv, samt hvordan GLØR IKS praktiserer skillet mellom næringsavfall og husholdningsavfall.

Følgende selskaper ble valgt ut for å undersøke kommunens eierskapsutøvelse:

- GLØR IKS
- Ikomm AS
- Innlandet Energi Holding AS
- Jorekstad Fritidsbad AS
- Lillehammer Kommunale Eiendomsselskap AS
- Lillehammer Olympiapark AS

Eierskapskontrollen er gjennomført med utgangspunkt i 11 problemstillinger. I tillegg utgjør spørsmålet om avtaleverket knyttet til styreverv en egen problemstilling.

Prosjektet er hovedsakelig gjennomført i henhold til RSK 002 Standard for eierskapskontroll, fastsatt av Norges Kommunerevisorforening som god kommunal revisjonsskikk for eierskapskontroller. Innlandet Revisjon IKS har et kvalitetssikringssystem som bygger på denne standarden. Problemstilling 12 om styregodtgjøring er gjennomført innenfor rammene forvaltningsrevisjon i selskaper jf. kommuneloven § 23-2 første ledd punkt c jf. § 23-3.

Vi gjengir nedenfor de 12 problemstillingene og hvilke konklusjoner vi har trukket.

1. *Har selskaper som utfører kommunale oppgaver, og samtidig opererer i et marked i konkurranse med andre aktører, sørget for et skille mellom de to delene?*

GLØR IKS

Selskapet oppfyller kravene som stilles i regelverket om at:

- det skal lages separat regnskap og balanse på lovpålagt håndtering av husholdningsavfall,
- inntekter og utgifter som både gjelder husholdningsavfall og næringsavfall fordeles etter nøkler som reflekterer faktisk bruk,
- fordelingsnøkler dokumenteres og oppdateres jevnlig, samt at
- skatt beregnes for håndtering konkurranseutsatt avfallshåndtering.

Ikomm AS

- Selskapet ivaretar ikke kravet om regnskapsmessig skille mellom den skjermede og den konkurranseutsatte delen av virksomheten.
- Selskapet oppfyller kravene til utvidet egenregi i anskaffelsesforskriften.

Innlandet Energi Holding AS

- Selskapet er et rent holdingsselskap for eierandeler i Eidsiva Energi AS. Skille mellom kommunale oppgaver og konkurranseutsatt virksomhet er derfor ikke aktuelt for selskapet.

Jorekstad AS

- Drift og vedlikehold av idrettsanlegg omfattes av gruppeunntaket i GBER artikkel 55. Støtte til Jorekstad er dermed lovlig dersom den faller inn under gruppeunntaket. Vi presiserer at revisjonen ikke har tatt stilling til dette.
- Det ser ut til at selskapet har opprettet et regnskapsmessig skille i tråd med regelverk og anbefalinger på området. Revisjonen har ikke undersøkt selskapets regnskap og kan dermed ikke si bestemt om det regnskapsmessige skillet er tilstrekkelig.

Lillehammer Kommunale Eiendomsselskap AS

- Selskapet ivaretar ikke kravet om regnskapsmessig skille mellom den skjermede og den konkurranseutsatte delen av virksomheten.
- Selskapet oppfyller kravene til utvidet egenregi i anskaffelsesforskriften.

Lillehammer Olympiapark AS

- Drift og vedlikehold av idrettsanlegg omfattes av gruppeunntaket i GBER artikkel 55. Støtte til Olympiaparken er dermed lovlig dersom den faller inn under gruppeunntaket. Vi presiserer at revisjonen ikke har tatt stilling til dette.
- Det kan ikke konkluderes sikkert om selskapet ivaretar kravet om regnskapsmessig skille mellom den skjermede og den konkurranseutsatte delen av virksomheten.

2. Har de folkevalgte fått god opplæring og innsikt i kommunens eierskap?

Revisjonen vurderer at Lillehammer kommune har et tilfredsstillende rammeverk for å gi kommunestyret opplæring og innsikt i kommunens eierskapsutøvelse.

3. Har kommunestyret gjennomgått styringsdokumentene og avtalene som regulerer styringen av selskapene der kommunen er eier?

Kommunen har ikke noen rutine på å jevnlig gjennomgå dokumenter som regulerer styringen av selskaper som den eier.

4. Holdes det jevnlig eiermøter i selskapene der kommunen er eier?

I hovedsak følges dette opp i selskapene som er undersøkt. Lillehammer Kommunale Eiendomsselskap AS har ikke avholdt eiermøter de siste årene. Det være grunner til at eierne ikke ser behov for årlige møter i enkeltselskaper, og tett daglig kontakt i et selskap som i stor grad har driftsoppgaver kan være blant slike grunner.

5. Oppnevner kommunen sentrale folkevalgte som representanter i eierorganene?

Som regel møter ordfører personlig i møtene i eierorganene. Når ordfører har vært forhindret har varaordfører eller kommunedirektør ev. kommunalsjef, stilt i hennes sted (med fullmakt).

6. *Bidrar kommunen til god sammensetning og kompetanse i selskapsstyrene?*

Revisjonens inntrykk er at det arbeides seriøst, både med å finne fram til gode kandidater til selskapsstyrene, samt å sette sammen styrer som ivaretar selskapet oppgaver ut fra formålet.

7. *Har selskapene vedtektsfestet valgkomité for valg til styrene?*

- Alle de undersøkte selskapene har opprettet en ordning med valgkomité. Alle selskaper unntatt GLØR IKS og Lillehammer Kommunale Eiendomsselskap AS har nedfelt valgkomité i sine vedtekter.
- KS anbefaler at det utarbeides retningslinjer for valgkomitéens arbeid. Kun to av de seks undersøkte selskapene har laget slike retningslinjer.

8. *Har kravet om balansert kjønnsrepresentasjon i styrene blitt ivaretatt?*

- Alle selskaper som er omfattet av reglene om kjønns sammensetning i henholdsvis kommuneloven og IKS-loven oppfyller regelverk og retningslinjer knyttet til kjønns sammensetningen i styret. Dette gjelder alle selskaper unntatt Jorekstad AS.
- Kjønns sammensetningen i Jorekstad AS, der fire av seks eiervalgte styremedlemmer menn, utgjør ikke et brudd på regelverket i om kjønns sammensetning i kommuneloven. Dette skyldes at Lillehammer, som eneste kommunale eier, sitter med kun 37 % av aksjene.

9. *Har selskapsstyrene etablert rutiner for vurdering og håndtering av habilitet?*

Selskapene virker å ha et bevisst forhold til egen habilitet. GLØR IKS, Ikomm AS og Lillehammer Olympiapark AS melder at de har skriftlige rutiner som gjelder vurdering og håndtering av habilitet. Lillehammer Kommunale Eiendomsselskap og Lillehammer Olympiapark AS er som heleide selskaper underlagt kravet i eierskapspolitikken om å etablere faste rutiner for å håndtere mulige habilitetskonflikter. Jorekstad AS har ikke satt dette på dagsordenen.

10. *Har kommunen foretatt en prinsipiell avklaring av godtgjøring av styreverv?*

Lillehammer kommune har i tråd med anbefalingene fra KS tatt inn en prinsipiell drøfting om godtgjøring av styreverv i sin eierskapsmelding.

11. *Har selskapsstyrene utarbeidet etiske retningslinjer for selskapsdriften?*

De undersøkte selskapene har etablert etiske retningslinjer. Unntaket er Innlandet Energi Holding AS som ikke har egne ansatte.

12. *Er selskapenes skattemessige behandling av styrehonorarer innenfor regelverket?*

- Selskapenes skattemessige behandling av styrehonorar foregår i dag i henhold til lovverket. Det har foreligget avvik i GLØR IKS, men disse er rettet.
- Selskapenes praksis pr dag er i henhold til KS' anbefaling som sier at styremedlemmer ikke bør påta seg særskilte oppgaver for selskapet i tillegg til styrevervet.

Revisjonens anbefalinger

Kommunen bør sikre at kommunestyret jevnlig reviderer styringsdokumenter og avtaler som regulerer styringen av selskaper hvor kommunen er eier.

Kommunen bør bidra til at:

- Alle selskaper der kommunen er eier jevnlig avholder eiermøter.
- Alle selskaper vedtektsfester valgkomité for styrevalg, og selskapene vedtar retningslinjer for valgkomitéens arbeid.
- Ikomm AS og Lillehammer Kommunale Eiendomsselskap AS etablerer regnskapsmessig skille mellom oppgaver som er skjermet fra konkurranse og tjenester som selges i et kommersielt marked.
- Det undersøkes nærmere om Lillehammer Olympiapark AS og Jorekstad fritidsbad AS ivaretar kravene til skille mellom den skjermede og konkurranseutsatt deler av virksomheten.
- Jorekstad AS oppnevner et styre med balansert kjønnsrepresentasjon.

1 INNLEDNING

1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING

I sitt møte 15. mars 2021, sak 16/2021 om Oppfølging av plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll, fattet kontrollutvalget i Lillehammer kommune følgende vedtak:

«Kontrollutvalget bestiller en foranalyse om en generell eierskapskontroll til møtet den 29.11.2021. Revisjonen bes om å vurdere og se nærmere på noen selskaper som er spesielt viktige for kommunen, og ser på hvordan kommunen ivaretar sine eierinteresser i disse.»

Foranalysen ble lagt fram i kontrollutvalgets møte 14. mars 2022 (sak 9/22). Kontrollutvalget vedtok å utsette saken, og bestilte *«en oppdatert foranalyse/prosjektplan til et av møtene høsten 2022»*. I samråd med utvalgets sekretær ble framleggelsen av den oppdaterte foranalysen utsatt til etter at kommunestyret hadde behandlet eiermelding for 2022.

Foranalysen/prosjektplanen ble lagt fram i kontrollutvalgets møte 13. februar 2023 (sak 8/2023). Utvalget vedtok følgende:

- 1. Kontrollutvalget bestiller en generell eierskapskontroll som skal ha som formål å undersøke i hvilken grad Lillehammer kommunes eierskap utøves i samsvar med kommunens eierskapspolitikk og anerkjente eierskapsprinsipper. De 11 problemstillingene som er foreslått i foranalyse/prosjektplan legges til grunn.*
- 2. Kontrollutvalget ber i tillegg om at revisjonen ser på avtaleverket i forbindelse med styreverv, samt hvordan Glør praktiserer skillet mellom næringsavfall og husholdningsavfall.*

Pkt. 2 i vedtaket medførte at det ble laget en revidert prosjektplan. Denne ble lagt fram som orienteringssak i utvalgets møte 20. mars 2023 (RS 17/2023).

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Eierskapskontroll er omtalt i kommuneloven § 23-2 punkt d). Det følger av denne bestemmelsen at kontrollutvalget skal påse at *«det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser i selskaper mv. (eierskapskontroll)»*.

Kommuneloven § 23-4 første ledd fastsetter innholdet i eierskapskontrollen: *«Eierskapskontroll innebærer å kontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring.»*

Formålet med dette prosjektet er i hovedsak å gjennomføre eierskapskontroll i henhold til kommunelovens bestemmelser. Prosjektet kan bidra til å styrke kommunenes eierstyring, og eventuelt øke bevisstheten rundt kommunenes eierskap og forvaltningen av dette.

Eierskapskontrollen etter pkt. 1 i kontrollutvalgets bestilling har følgende problemstillinger:

1. Har selskaper som utfører kommunale oppgaver, og samtidig opererer i et marked i konkurranse med andre aktører, sørget for et skille mellom de to delene?
2. Har de folkevalgte fått god opplæring og innsikt i kommunens eierskap?
3. Har kommunestyret gjennomgått styringsdokumentene og avtalene som regulerer styringen av selskapene der kommunen er eier?
4. Holdes det jevnlig eiermøter i selskapene der kommunen er eier?
5. Oppnevner kommunen sentrale folkevalgte som representanter i eierorganene?
6. Bidrar kommunen til god sammensetning og kompetanse i selskapsstyrene?
7. Har selskapene vedtektsfestet valgkomité for valg til styrene?
8. Har kravet om balansert kjønnsrepresentasjon i styrene blitt ivaretatt?
9. Har selskapsstyrene etablert rutiner for vurdering og håndtering av habilitet?
10. Har kommunen foretatt en prinsipiell avklaring av godtgjøring av styreverv?
11. Har selskapsstyrene utarbeidet etiske retningslinjer for selskapsdriften?

Spørsmålet knyttet til hvordan GLØR praktiserer skillet mellom næringsavfall og husholdningsavfall er nært forbundet med problemstilling 1 og er derfor inkludert i denne problemstillingen.

Vedtaket om avtaleverket i forbindelse med styreverv har sin bakgrunn i henvendelser til kontrollutvalget om hvordan godtgjørelser til styremedlemmer utbetales, og spesielt om dette håndteres korrekt opp mot innberetning av inntekt og skattemessige forhold. Problemstillingen er på dette punktet er derfor formulert slik:

12. Er selskapenes skattemessige behandling av styrehonorarer innenfor regelverket?

For å besvare problemstillingene har det vært relevant å se konkret på noen selskaper. Disse omtales i kapittel 3 og i eget vedlegg.

2 METODE

For å undersøke hvordan kommunen forvalter sine eierinteresser, er det hensiktsmessig å se konkret på noen selskaper. Ettersom kommunen er medeier i mange selskaper, var det nødvendig å gjøre et utvalg for å avgrense informasjonstilfanget. I prosjektplanen var det lagt til grunn at noen av de viktigste eierskapene skulle være med i undersøkelsen.

Følgende selskaper er valgt ut for å undersøke kommunens eierskapsutøvelse i eierskapskontrollen:

- GLØR IKS
- Ikomm AS
- Innlandet Energi Holding AS
- Jorekstad Fritidsbad AS
- Lillehammer Kommunale Eiendomsselskap AS
- Lillehammer Olympiapark AS

Valg av metode varierer etter formålet med eierskapskontrollen og hvilke problemstillinger man ønsker svar på. I denne eierskapskontrollen ble det hentet informasjon og dokumentasjon fra kommunen og de nevnte selskapene. Dette omfatter:

- Relevante kommunestyrevedtak, herunder eierskapsmeldinger og vedtak knyttet til enkeltselskaper.
- Oppfølging av eierskapsmelding, eiermeldinger og øvrig informasjon.
- Informasjon og dokumentasjon fra selskapene angående problemstillingene i kontrollen.

Fra selskapene hentet vi inn vedtekter, aksjonæravtaler, årsberetninger/-regnskaper og innkallinger/protokoller fra generalforsamlinger. Det er også blitt hentet inn skriftlig informasjon fra selskapene som belyser problemstillingene i eierskapskontrollen.

Det er tatt utgangspunkt i eierskapet og eierskapsutøvelsen i perioden 2020 -2023.

Oppstartbrev ble sendt til kommunen og de nevnte selskapene 26. september 2023. Vi gjennomførte intervju med ordfører 22. februar 2024. Informasjon fra selskapene ble innhentet pr e-post. Vi hadde også et møte med GLØR IKS 12. februar, hovedsakelig for å belyse problemstillingen knyttet til hvordan selskapet praktiserer skillet mellom næringsavfall og husholdningsavfall.

Prosjektet er hovedsakelig gjennomført i henhold til RSK 002 Standard for eierskapskontroll, fastsatt av Norges Kommunerevisorforening som god kommunal revisjonsskikk for eierskapskontroller. Innlandet Revisjon IKS har et kvalitetssikringssystem som bygger på denne standarden.

Problemstilling 12 er resultat av vedtak som ikke er en del av eierskapskontrollen, og er derfor gjennomført innenfor rammene forvaltningsrevisjon i selskaper jf. kommuneloven § 23-2 første ledd punkt c jf. § 23-3. For

denne problemstillingen har vi derfor benyttet RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, fastsatt av Norges Kommunerevisorforening som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjon.

Datas relevans er knyttet til om undersøkelsen representerer den virkelige situasjonen. Vi mener data som er samlet inn i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingene. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at de opplysninger som framkommer i rapporten nødvendigvis er et utvalg av fakta. Dette gjelder både for de selskapene vi har undersøkt og at det bare er noen selskaper vi har undersøkt.

Med pålitelighet menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Dette er blant annet ivaretatt ved innhenting av uttalelser fra kommunens eierrepresentant og fra de aktuelle selskapene.

3 KOMMUNENS EIERSKAP

3.1 KOMMUNENS EIERANDELER I SELSKAPER

Lillehammer kommune har eierandeler i følgende selskaper:

Selskap	Eierandel, prosent
Lillehammer kommunale eiendomsselskap AS	100
Lillehammer Olympiapark AS	100
Renovasjonsselskapet GLØR IKS	68,9
Kommune-Csirt IKS	50
Ikomm AS	42,9
Jorekstad Fritidsbad AS	37,2
Fabrikken AS	35,6
Lillehammer Parkering AS	35
Lillehammer Næringstomter AS	27,4
Østnorsk Filmsenter AS	20
Innlandet Energi Holding AS	12,6
Øya Parkering AS	11,2
Sentrum Parkering Lillehammer AS	10,7
Hafjell Kvitfjell Alpin AS	10,3
Visit Lillehammer AS	9,5
LIPRO AS	4,7
World Expression Forum	4,2
Skåppå AS	4
Kinoalliansen AS	3,7
Filminvest AS	3
AS Oplandske Dampskibsselskap	1,9
Lillehammer Sentrum Drift AS	1,1

Kilde: Eiermelding 2023.

3.2 UTVALGTE SELSKAPER

I vedlegg 1 beskriver vi de seks selskapene som ble valgt for å undersøke utøvelsen av kommunenes eierinteresser. Opplysningene er hentet fra selskapenes hjemmesider, vedtekter, årsmeldinger og proff.no. Vi har supplert med informasjon oversendt fra selskapene.

4 KOMMUNENS EIERSKAPSUTØVELSE

I dette kapitlet gjennomgår vi det formelle grunnlaget for kommunens eierskapsutøvelse. Lillehammer kommune har to sentrale dokumenter i eierstyringen, hhv. eierskapspolitikk og Eiermeldinger. Disse omtales nedenfor.

4.1 EIERSKAPSPOLITIKK

Kommunestyret vedtok 26. november 2020 (sak 108/20) Eierskapsmelding 2020-2024.¹ Dette dokumentet, som inneholder kommunens eierskapspolitikk, bygger på den forrige Eierpolitikken (Eierpolitikk 2016-2019).

Dokumentet omfatter:

- Gjennomgang av de viktigste selskapsformene og rammebetingelsene for disse.
- Motiver for selskapsdannelse.
- Eierstyring, herunder eierskapsmelding/eiermelding, formelle eierorganer, forholdet til andre eiere, prinsipper for eierstyring og forsterket eierstyring.
- Styrets rolle, ansvar og sammensetning. Godtgjøring til styret og ledende ansatte. Det er stilt særskilte forventninger i selskaper der Lillehammer kommune har en eierandel på mer enn 50%.
- Rapportering, utbytte, avkastning og resultatmål. Her finnes også en beskrivelse av de økonomiske nøkkeltallene som selskapene vil bli fulgt opp på i de årlige Eiermeldingene.
- Oppfølging av eierskapsmelding og Eiermelding.
- Oversikt over selskapene som kommunen har eierandeler i og motiv for eierskapet.

I vedlegg til eierskapsmeldingen finnes oversikter over hvilke selskapsformer som kommunen er engasjert i, hvilke krav som stilles til årsberetninger i hhv. kommuneloven og regnskapsloven, samt et vedlegg som viser hvordan KS' anbefalinger er ivarettatt i eierskapsmeldingen. Det framgår av dette vedlegget at kommunen følger 19 av 21 anbefalinger.²

Kommunestyret vedtok eierskapsmeldingen sammen med Eiermelding 2020, se omtale nedenfor.

4.2 EIERMELDINGER

Siden 2016 har Lillehammer kommune laget årlige Eiermeldinger. De har stort sett vært bygd opp på samme måte. Meldingene beskriver, med henvisning til eierskapspolitikken, ulike motiver for eierskap. For selskap der kommunens eierskap er finansielt motivert eller der selskapet kan høste grunnrente³ «er det et absolutt krav at

¹ Det samlede vedtaket refereres nedenfor under Eiermelding 2020.

² Pkt. 18, Arbeidsgivertilhørighet i selvstendige rettssubjekter er ikke omtalt i eierskapsmeldingen. Pkt 20 om kommunedirektørens rolle i kommunale foretak er ikke aktuell for kommunen (kommunen har ikke kommunale foretak).

³ Grunnrente - Meravkastning som følge av verdier som tilhører fellesskapet.

selskapene leverer resultat og betaler utbytte etter det som er vanlig i bransjen de opererer i. Overskuddskravet til øvrige selskap kan variere, men selskapene skal som minimum drives i balanse. Lillehammer kommune kan frafalle krav om utbytte til fordel for oppbygging av egenkapital for en periode på inntil fire år ad gangen.»

Det legges til grunn at for selskaper der kommunen har en eierandel skal alle transaksjoner som involverer kommunen (tilskudd, kjøp og salg av tjenester) være transparente og dokumenterbare. Kjøp og salg av tjenester skal skje til markedsmessige vilkår. Selskap som mottar tilskudd fra kommunen, men som også har virksomhet som konkurrerer med private, skal ha et regnskapsmessig skille i tråd med regelverket for offentlig støtte.

I eierpolitikk 2016-2019 ble det lagt opp til at redegjørelsen i Eiermeldingen skal følge en vedtatt mal for selskaper der kommunen eier 50 % eller mer. Dette gjelder også for selskaper som det er «særskilt politisk interesse for»⁴. Malen omfatter selskapets formål, eierforhold, regnskapsdata/nøkkeltall, samt kommentarer knyttet til:

- Kommunens eierstrategi (formålet med eierskapet).
- Styrets arbeid (oppfølging av forventninger til styret iht. vedtatt eierpolitikk).
- Særskilte utfordringer/fokusområder (trusler/muligheter).
- Kan kommunens eierskap bidra til konkurransevidning?

Eierandeler i øvrige selskaper er sammenfattet i tabell, og er ikke presentert ytterligere.

Vi sammenfatter nedenfor innholdet i Eiermeldingene for 2020 – 2023, samt kommunestyrets vedtak ved behandlingen av meldingene.

Eiermelding 2020

Eiermeldingen omtaler de samme selskapene som de foregående to Eiermeldingene:

- Lillehammer Kommunale Eiendomsselskap AS
- Lillehammer Olympiapark AS
- GLØR IKS
- Lillehammer og Gausdal Energiverk Holding AS
- Lipro AS
- Ikomm AS
- Jorekstad Fritidsbad AS

Nytt av året er at det er gjort en enkel vurdering av økonomien til alle selskapene Lillehammer kommune eier andeler i. Fokus er på den risiko som eier(e) tar gjennom sitt eierskap.

Gjennomgangen av selskapenes økonomi viser at lønnsomheten er svak for nesten alle selskapene. Ettersom mange av selskapene ikke har mål om økonomisk overskudd, eller at selskapet ikke skal betale utbytte, er det lagt størst vekt på selskapenes soliditet (egenkapitalandel) og likviditet. Det framgår av gjennomgangen at selskapene i hovedsak vurderes å ha en tilfredsstillende økonomi og/eller lav risiko som følge av at kommunen har liten

⁴ Dette er videreført i den nye eierskapspolitikken (2020-2024).

eierandel. Unntakene er Lillehammer Olympiapark AS og Jorekstad Fritidsbad AS, som i tillegg til å ha en økonomisk utvikling som innebærer risiko for Lillehammer kommune, også er selskap som har mistet aktivitet og inntekter i 2020 som følge av koronasituasjonen. Det forslås derfor i saksframlegget til kommunestyret at forsterket eierstyring videreføres for Lillehammer Olympiapark og igangsettes for Jorekstad Fritidsbad.

I løpet av 2019 gjennomførte Innlandet Revisjon selskapskontroll i Lillehammer Skifestival AS. Kommunestyrets vedtak er referert, og kommunens oppfølging er omtalt i Eiermeldingen. Her vises blant annet til at det fra 2020 gjøres en vurdering av økonomisk risiko knyttet til eierskap for alle selskaper som kommunen har eierandel i. Det er også tatt inn et eget punkt om forsterket eierstyring i Eierskapsmelding 2020-2024.

Kommunestyret fattet følgende vedtak 26. november 2020 (sak 108/20):

1. *Kommunestyret vedtar «Eierskapsmelding 2020-2024».*
2. *Kommunestyret vedtar «Eiermelding 2020»*
3. *Kommunedirektøren bes om å utarbeide Eiermeldinger for resten av perioden etter samme mal som «Eiermelding 2020».*
4. *Kommunedirektør bes fremme en sak for kommunestyre som handler om Lillehammer kommune sine kostnader knyttet til Lillehammer Olympiapark og IKOMM. Kostnadene gjennomgås og kommunedirektøren fremmer forslag til kommunestyre om effektivisering og kostnadsreduksjon av selskapene.*
5. *Kommunen skal aktivt følge opp selskaper som har en anstrengt økonomi gjennom Eiermøter og hyppigere/grundigere rapportering.
Kommunen skal involvere de folkevalgte organer aktivt i Eierstyringen og forankre den i kommunestyret for selskaper som har stor betydning for kommunen.*

De tre første punktene i vedtaket var i samsvar med kommunedirektørens forslag. Punkt 4 og 5 ble fremmet som forslag av medlemmer av kommunestyret.

Angående vedtakets pkt. 4 så har revisjonen tidligere blitt informert om at administrasjonen hadde ambisjon om å legge frem en endelig sak om kostnadsgjennomgang i Lillehammer Olympiapark og Ikomm innen utgangen av første halvår 2022 (e-post Dag Vågsnes 2. februar 2022). Dette ble utsatt, og oppfølging av disse vedtakene ble gjort ifm. Eiermelding 2023.⁵

Eiermelding 2021

Behandlingen av Eiermelding 2021 ble satt opp i kommunestyremøte 9. desember 2021, men ble utsatt til 27. januar 2022.

Eiermeldingen omtaler de fem selskapene der kommunen har eierandel over 50 %.⁶ I likhet med Eiermelding 2020 er det gjort en enkel vurdering av økonomien til alle selskaper der Lillehammer kommune har eierandeler.

⁵ Oppfølgingen omtales under Eiermelding 2023.

⁶ Tidligere Eiermeldinger har også omfattet Jorekstad Fritidsbad (eierandel 37,2 %) fordi dette selskapet har vært regnet som særlig sentralt for kommunen. Lipro AS har også vært omtalt i tidligere Eiermeldinger ettersom Lillehammer kommune er majoritetseier i selskapet med 65,8 % av aksjene. I Eiermelding 2021 er det angitt at kommunen har en eierandel på 4,7 %.

Ifølge saksframlegget er lønnsomheten (totalkapitalrentabiliteten) i kategorien tilfredsstillende for et flertall av selskapene som kommunen har eierandel i. Det fremgår at selskapene i hovedsak vurderes å ha en tilfredsstillende økonomi og/eller lav risiko som følge av liten eierandel. For et flertall av foretakene, er den økonomiske situasjonen stabil eller bedret fra rapporteringen i Eiermelding 2020.

Kommunestyret fattet følgende vedtak 27. januar 2022 (sak 5/22):

1. *Kommunestyret vedtar Eiermelding 2021*
2. *Kommunedirektøren bes utrede avhending av kommunens eierandel i Hafjell Kvitfjell Alpin AS. Endelig vedtak vedrørende avhending, delegeres formannskapet.*

Når det gjelder vedtakets pkt. 2 vises det i saksframlegget til Eiermelding 2020, der det framgår at Lillehammer kommunes eierandel i Hafjell Kvitfjell Alpin AS, kan vurderes solgt. Kommunedirektørens vurdering er at Lillehammer kommune ikke har strategiske eller samfunnsmessige gode grunner for sitt eierskap i foretaket, og ønsker derfor igangsettelse av prosess for avhending til Lillehammer Olympiapark gitt at det kan gjøres juridisk og økonomisk tilfredsstillende.

Avhending av kommunens eierandel i Hafjell-Kvitfjell Alpin AS ble behandlet i Eiermelding 2023, og omtales sammen med Eiermeldingen nedenfor.

Eiermelding 2022

Eiermeldingen omtaler de tre selskapene der kommunen har eierandel over 50 %: Lillehammer Kommunale Eiendomsselskap AS, Lillehammer Olympiapark AS og GLØR IKS.⁷ I likhet med de foregående eiermeldingene er det gjort en enkel vurdering av økonomien til alle selskaper der Lillehammer kommune har eierandeler. Lønnsomheten (totalkapitalrentabiliteten) vurderes å være tilfredsstillende for et flertall av selskapene som kommunen har eierandel i.

Ifølge saksframlegget vil være naturlig med en større gjennomgang av prinsippene og motivasjonene for kommunens eierskap gjennom revisjonen av eierskapsmeldingen i 2023. *«Dette er særlig aktualisert ved at kommuneplanens samfunnsdel ble revidert i 2022. Kommunedirektøren tilrår at målene fra kommuneplanens samfunnsdel for Lillehammer 2022 - 2040 gjøres førende for den kommende revideringen av eierskapsmeldingen 2023 – 2026.»*

I eiermelding 2022 står det følgende under «Selskap under særskilt oppfølging»: *«Det er tidligere gjort politiske vedtak som fordrer særskilt oppfølging av tre av selskapene i perioden. For Hafjell-Kvitfjell Alpin AS er det gjort et vedtak om utredning for vurdering av avhending. For Ikomm AS og Lillehammer Olympiapark AS er det gjort vedtak om dialog med mål om kostnadsreduksjon. Kommunedirektøren har pågående prosesser med samtlige av foretakene knyttet til oppfølging av vedtak.»*

⁷ I eiermelding 2021 gjaldt omtalen fem selskaper. Siden eiermelding 2021 er Lillehammer og Gausdal Energiverk Holding AS oppløst, og Lillehammer kommune er nå direkte eier i Innlandet Energi Holding AS (12,93 %). Ved at Ikomm AS har fått inn nye kommuner på eiersiden, er Lillehammer kommunes eierandel blitt redusert fra 51,13 % til 43,72 %. Lillehammer og Gausdal Energiverk Holding AS og Ikomm AS er derfor ikke omtalt i Eiermelding 2022.

Kommunestyret vedtok Eiermelding 2022 i møte 24. november 2022 (sak 84/22).

Eiermelding 2023

Eiermeldingen omtaler de tre selskapene der kommunen har eierandel over 50 %: Lillehammer Kommunale Eiendomsselskap AS, Lillehammer Olympiapark AS og GLØR IKS. I likhet med de foregående eiermeldingene er det gjort en enkel vurdering av økonomien til alle selskaper der Lillehammer kommune har eierandeler. Ifølge saksframlegget til kommunestyret viser gjennomgangen viser at lønnsomheten (totalkapitalrentabiliteten) gjennomgående er under kategorien tilfredsstillende for et flertall av selskapene som kommunen har eierandel i. *«Dette må sees i sammenheng med at det kommunale eierskapet i selskapene normalt ikke er finansielt motivert og at det i mange tilfelle er vedtektsfestet at selskapet ikke har økonomisk overskudd som mål eller at selskapet ikke skal betale utbytte. Det fremgår at selskapene i hovedsak vurderes å ha en tilfredsstillende økonomi og/eller lav realrisiko som følge av liten eierandel.»*

Eiermelding 2023 inneholder også kommunedirektørens vurderinger og anbefalinger for utarbeidelse av eierskapsmelding for perioden 2024-2027.⁸ Vi går ikke gjennom disse da disse anbefalingene er forutsatt ivaretatt i ny eierskapsmelding, som etter planen blir behandlet høsten 2024.

Nedenfor refererer vi fra saksframlegg for oppfølgingssakene knyttet til Hafjell-Kvitfjell Alpin AS, Ikomm AS og Lillehammer Olympiapark AS.

Hafjell Kvitfjell Alpin AS

Kommunedirektøren har fulgt opp vedtaket om å utrede avhending av kommunes aksjer i sak 5/2022, gjennom dialog med styreleder og daglig leder, gjennom eiermøter og på generalforsamling. Øvrige eiere har forkjøpsrett, og kommunedirektøren søkt å avklare om disse har ønsket å kjøpe kommunens aksjer, uten resultat. *«Kommunedirektørens vurdering er at kommunens motivasjon for dette eierskapet bør drøftes nærmere som en del av behandlingen av eierskapsmeldingen 2024-2027 og at utfallet av disse drøftelsen bør være førende for hvem kommunen går i videre dialog med for erverv av kommunens eierandel.»*

Ikomm AS

Vedtaket i sak 108/2020 gikk ut på å be kommunedirektør å fremme en sak for kommunestyret der *«kostnadene gjennomgås og kommunedirektøren fremmer forslag til kommunestyre om effektivisering og kostnadsreduksjon»*. Ifølge saksframlegget til Eiermelding 2023 har kommunedirektøren gjort et omfattende arbeid med å følge opp foretaket både som leverandør (kommunens kostnader) og som eier (effektivisering av foretakets drift). *«Kommunedirektørens vurdering er at det pågående arbeidet med gjennomgang av kommunens IT-kostnader bør føres lenger før det er grunnlag for å fremme en egen sak. ... Kommunedirektørens vurdering er at kommunens engasjement i eierstyringen bør behandles som en del av kommende sak om eierskapsmeldingen 2024-2027.»*

⁸ Det vises her til sak 84/2022 der kommunedirektøren bebudet en slik gjennomgang ifm. eiermelding 2023.

Lillehammer Olympiapark AS

I likhet med vedtaket angående Ikomm i sak 108/2020, ba kommunestyret om gjennomgang av kostnadene i Lillehammer Olympiapark AS. Kommunedirektøren ble bedt om å fremme forslag til kommunestyret om effektivisering og kostnadsreduksjon. *«Kommunedirektørens vurdering er at styret og foretakets administrative ledelse har et betydelig pågående arbeid for effektivisering av driften. Kommunedirektørens vurdering er videre at det bør gjennomføres en ringvirkningsanalyse før det er grunnlag for å legge frem en egen sak om effektivisering av foretaket. Innbyggernes tilgang til arenaer, anlegg og preparerte løyper som en del av tilskuddet kommunen yter til olympiaparken, kan belyses gjennom ringvirkningsanalysen.»*

Kommunestyret fattet følgende vedtak i møte 7. desember 2023 (sak 110/23):

Kommestyret vedtar Eiermelding 2023

Kommunestyret ber kommunedirektøren i eiermeldingen inkludere alle selskap der kommunen har mer enn 50 % bestemmende innflytelse. Dette vil inkludere selskap der kommunen er helt eller delvis indirekte eier gjennom datterselskap.

5 VURDERINGSKRITERIER

I henhold til kommuneloven § 24-2 andre ledd skal revisor «*planlegge, gjennomføre, dokumentere og rapportere sitt arbeid i samsvar med lov og forskrift og god kommunal revisjonsskikk*». Norges Kommunerevisorforbund har utarbeidet standardene RSK 001 og RSK 002 som angir hva som er god revisjonsskikk i henholdsvis forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller.

I eierskapskontroller skal det utarbeides vurderingskriterier. Dette er «*krav, normer og/eller standarder som utøvelsen av eierskapet skal vurderes opp mot*» (RSK 002, pkt. 14). Vurderingskriterier skal være basert på relevante lover og forskrifter, kommunestyrets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring.

Problemstillingene i eierskapskontrollen tar utgangspunkt i utvalgte deler av «*Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll*» som er utarbeidet av KS. Disse vil i hovedsak danne grunnlag for vurderingskriteriene for disse problemstillingene. I den grad kommunens eierskapsmelding legger føringer som går lengre enn KS anbefalinger, så vil også eierskapsmeldingen fungere som kilde for vurderingskriterier.

Når det gjelder skillet mellom nærings- og husholdningsavfall i GLØR, så hentes revisjonskriterier primært fra regelverket om selvkost og kostnadsfordeling i forurensingsloven/avfallsforskriften. Vi vil også trekke inn EØS-regelverket for offentlige innkjøp og statsstøtte.

Når det gjelder spørsmålet om avtaler med styremedlemmer om godtgjøring, har vi tatt utgangspunkt i bestemmelsen i aksjeloven § 6-10. Med utgangspunkt i at problemstillingen i stor grad dreier seg om skattemessig behandling av styrehonorar, vil skatteloven være et viktig kriteriegrunnlag.

Vurderingskriterier utledes nærmere i kapitlene 6 – 17.

6 SKILLE MELLOM KOMMUNALE OPPGAVER OG KONKURRANSEUTSATT VIRKSOMHET

Problemstilling 1: Har selskaper som utfører kommunale oppgaver, og samtidig opererer i et marked i konkurranse med andre aktører, sørget for et skille mellom de to delene?

6.1 VURDERINGSKRITERIER

6.1.1 KS' anbefaling nr. 2.

Ifølge KS' anbefaling nr. 2 bør selskaper som opererer i et marked i konkurranse med andre aktører, samtidig som de utfører kommunale- eller fylkeskommunale oppgaver som ikke skjer i konkurranse med andre, sørge for et skille mellom de to delene for å unngå brudd på reglene om offentlig støtte.

Det er ikke uvanlig at kommunalt og/eller fylkeskommunalt eide selskaper utfører lovpålagte oppgaver eller andre forvaltningsoppgaver som er skjermet fra konkurranse, samtidig som de utfører og selger tjenester i et marked i konkurranse med andre. Under anbefalingen nr. 2 heter det at det her kan *«oppstå spørsmål om den delen av selskapet som konkurrerer i markedet mottar en eller annen form for offentlig støtte (fordeler med en økonomisk verdi), og om denne støtten er i strid med regelverket om offentlig støtte. ... Prinsippet er at den konkurranseutsatte delen av selskapet som utgangspunkt skal kunne stå økonomisk på egne ben, selv må bære alle kostnader knyttet til virksomheten eller en forholdsmessig andel av kostnadene ved tjenester den har felles med den skjermede delen av virksomheten.»*

Anbefalingen peker på at det kan *«i noen tilfeller være hensiktsmessig at den konkurranseutsatte delen skilles ut i et eget selskap, og at man slik gjennomfører et regnskapsmessig skille. Det må som et minimum føres separate regnskaper, med korrekt fordeling av inntekter og utgifter i regnskapet, for å unngå krysssubsidiering mellom den skjermede og den konkurranseutsatte delen av virksomheten.»*⁹

KS viser til regelverket for offentlig støtte. Dette springer ut av EØS-regelverket på området. Sentrale deler av dette refereres nedenfor.

6.1.2 EØS-rettslige rammer for offentlig støtte

EØS-avtalens hovedregel om offentlig støtte er å finne i avtalens artikkel 61. Denne har slik innhold:

⁹ Det er laget en veileder til regelverket om offentlig støtte (Nærings- og fiskeridepartementet 2019). I og med at anbefalingen fra KS kan sies å fange opp intensjonen med dette regelverket, så refererer vi ikke fra denne veilederen.

1. Med de unntak som er fastsatt i denne avtale, skal støtte gitt av EFs medlemsstater eller EFTA-statene eller støtte gitt av statsmidler i enhver form, som virer eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer, være uforenlig med denne avtales funksjon i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene.

2. Forenlig med denne avtales funksjon skal være

- a. støtte av sosial karakter som gis de enkelte forbrukere, forutsatt at den ytes uten forskjellsbehandling på grunnlag av varenes opprinnelse,
- b. støtte som har til formål å bøte på skader som skyldes naturkatastrofer eller andre eksepsjonelle hendelser,
- c. støtte til økonomien i visse områder i Forbundsrepublikken Tyskland som er påvirket av Tysklands deling, i den utstrekning støtten er nødvendig for å oppveie de økonomiske ulemper forårsaket av delingen.

3. Som forenlig med denne avtales funksjon kan anses

- a. støtte som har til formål å fremme den økonomiske utvikling i områder der levestandarden er unormalt lav, eller der det er alvorlig underbeskjeftigelse,
- b. støtte som har til formål å sikre at et viktig prosjekt av felles europeisk betydning kan realiseres, eller å bøte på en alvorlig forstyrrelse av økonomien i en av EFs medlemsstater eller en EFTA-stat,
- c. støtte som har til formål å lette utviklingen av enkelte næringsgrener eller på enkelte økonomiske områder, forutsatt at støtten ikke endrer vilkårene for samhandelen i et omfang som strider mot felles interesser,
- d. andre former for støtte angitt av EØS-komiteen i samsvar med del VII.

Nedenfor følger utdrag fra veilederen om EØS-avtalens regler for offentlig støtte, kapittel 4.¹⁰

«Krysssubsidiering mellom aktiviteter innenfor en og samme virksomhet vil si at offentlige midler tiltenkt ikke-økonomiske aktiviteter overføres til foretakets kommersielle aktiviteter. Det er spesiell fare for dette når kommersielle og ikke kommersielle tjenester tilbys av samme organ/foretak, uten juridiske skiller mellom de ulike aktivitetene.

...

Noen eksempler på krysssubsidiering:

- Felleskostnader for både skjermet og konkurranseutsatt virksomhet, eksempelvis administrasjonskostnader, regnskapsføres i den skjermede delen av virksomheten.
- Ledig kapasitet i skjermet virksomhet brukes til å produsere tjenester som selges i markedet.
- Investeringer i maskiner og utstyr i den skjermede delen av virksomheten som igjen gir lave driftskostnader for den konkurranseutsatte delen av virksomheten.

¹⁰ Fotnoter i tekst som er referert er utelatt.

- *Ansatte, utstyr eller lokaler fra den skjermede delen av virksomheten brukes i den kommersielle delen av virksomheten.*
- *Lån, garantier eller lovverk knyttet til skjermet virksomhet, som innebærer at betingelsene for forretningsaktivitetene skjermes for økonomisk risiko.*

...

Forbudet mot offentlig støtte innebærer at det er nødvendig med effektive virkemidler for å hindre eventuell kryssubsidiering. Offentlig støtte skal ikke brukes på andre utgifter enn det den er tildelt for. En reell kostnadsfordeling mellom aktivitetene er en forutsetning for at kryssubsidiering unngås og prisene blir korrekte.

...

Et tiltak for å motvirke kryssubsidiering er regnskapsmessig skille. Det opprettes da separate regnskap for den kommersielle driften og kjernevirksomheten. Dette kan bidra til at den reelle kostnadsfordelingen kan sjekkes i etterkant.

Et annet virkemiddel er organisatoriske tiltak, dvs. at man skiller de ulike aktivitetene ut i separate rettssubjekter. Dette kan være et mer egnet virkemiddel for å hindre kryssubsidiering, fordi mulighetene for kryssubsidiering reduseres i større grad. Samtidig kan dette være et mer inngripende tiltak som kan medføre at eventuelle samdriftsfordeler reduseres.

Hvilket virkemiddel som skal brukes for å unngå at den konkurranseutsatte delen av virksomheten ikke mottar støtte, må avgjøres konkret i hver enkelt situasjon. Et krav om juridisk skille er for eksempel ikke nødvendigvis hensiktsmessig dersom det gjelder et lite foretak, eller dersom foretaket utøver aktivitet av meget begrenset omfang.»

I det følgende gjennomgås en form for lovlig støtte som er EØS-regelverket, nemlig støtte til idrettsinfrastruktur.

6.1.3 Unntaket for idrettsinfrastruktur

Av praktiske grunner er det enkelte gruppeunntak (GBER)¹¹ fra forbudet mot offentlig støtte. Det vil si at for enkelte situasjoner er slik støtte forhåndsgodkjent.

Særlig er GBER artikkel 55 relevant her. Denne gjelder unntak for sports-/idrettsinfrastruktur. Bestemmelsen har følgende innhold:

1. Aid for sport and multifunctional recreational infrastructures shall be compatible with the internal market within the meaning of Article 107(3) of the Treaty and shall be exempted from the notification requirement of Article 108(3) of the Treaty, provided that the conditions laid down in this Article and in Chapter I are fulfilled.

¹¹ Commission Regulation (EU) No 651/2014 of 17 June 2014 declaring certain categories of aid compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty Text with EEA relevance.

2. *Sport infrastructure shall not be used exclusively by a single professional sport user. Use of the sport infrastructure by other professional or non-professional sport users shall annually account for at least 20 % of time capacity. If the infrastructure is used by several users simultaneously, corresponding fractions of time capacity usage shall be calculated.*
3. *Multifunctional recreational infrastructure shall consist of recreational facilities with a multi-functional character offering, in particular, cultural and recreational services with the exception of leisure parks and hotel facilities.*
4. *Access to the sport or multifunctional recreational infrastructures shall be open to several users and be granted on a transparent and non-discriminatory basis. Undertakings which have financed at least 30 % of the investment costs of the infrastructure may be granted preferential access under more favourable conditions, provided those conditions are made publicly available.*
5. *If sport infrastructure is used by professional sport clubs, Member States shall ensure that the pricing conditions for its use are made publicly available.*
6. *Any concession or other entrustment to a third party to construct, upgrade and/or operate the sport or multifunctional recreational infrastructure shall be assigned on a open, transparent and non-discriminatory basis, having due regard to the applicable procurement rules.*
7. *The aid may take the form of:*
 - a. *investment aid, including aid for the construction or upgrade of sport and multifunctional recreational infrastructure;*
 - b. *operating aid for sport infrastructure;*
8. *For investment aid for sport and multifunctional recreational infrastructure the eligible costs shall be the investment costs in tangible and intangible assets.*
9. *For operating aid for sport infrastructure the eligible costs shall be the operating costs of the provision of services by the infrastructure. Those operating costs include costs such as personnel costs, materials, contracted services, communications, energy, maintenance, rent, administration, etc., but exclude depreciation charges and the costs of financing if these have been covered by investment aid.*
10. *For investment aid for sport and multifunctional recreational infrastructure, the aid amount shall not exceed the difference between the eligible costs and the operating profit of the investment. The operating profit shall be deducted from the eligible costs ex ante, on the basis of reasonable projections, or through a claw-back mechanism.*
11. *For operating aid for sport infrastructure, the aid amount shall not exceed the operating losses over the relevant period. This shall be ensured ex ante, on the basis of reasonable projections, or through a claw-back mechanism.*
12. *For aid not exceeding EUR 1 million, the maximum amount of aid may be set, alternatively to the method referred to in paragraphs 10 and 11, at 80 % of eligible costs.*

6.1.4 Reglene om offentlige anskaffelser - egenregi

Egenregi innebærer at det offentlige selv produserer varer eller tjenester. Dersom tjenester produseres av enheter som er skilt ut fra kommunen (utvidet egenregi), vil slike oppdrag kunne omfattes av reglene om

offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften). Når f.eks. en kommune kjøper tjenester direkte¹² fra et selskap der det ikke er andre offentlige eiere, er unntaket i § 3-1 relevant. § 3-2 er aktuelt når kommunen eier selskapene sammen med andre offentligere eiere.

§ 3-1. Utvidet egenregi

«(1) Anskaffelsesloven og forskriften gjelder ikke ved utvidet egenregi, det vil si når oppdragsgiveren inngår kontrakter med et annet rettssubjekt

- a. som oppdragsgiveren utøver en kontroll over som svarer til den kontrollen han utøver over sin egen virksomhet,*
- b. som utfører mer enn 80 prosent av sin aktivitet for oppdragsgiveren eller andre rettssubjekter som oppdragsgiveren kontrollerer, og*
- c. som det ikke er direkte private eierandeler i.*

(2) Kravet til kontroll i første ledd bokstav a er oppfylt når oppdragsgiveren utøver bestemmende innflytelse over både strategiske mål og viktige beslutninger i det kontrollerte rettssubjektet. Slik kontroll kan også utøves gjennom andre rettssubjekter som oppdragsgiveren kontrollerer på samme måte.

(3) Når vilkårene i første ledd er oppfylt, gjelder heller ikke anskaffelsesloven og forskriften når det kontrollerte rettssubjektet inngår kontrakter med

- a. det kontrollerende rettssubjektet, eller*
- b. andre rettssubjekter som det kontrollerende rettssubjektet kontrollerer.*

Dette gjelder bare når det ikke er direkte private eierandeler i rettssubjektene som angitt i bokstav a og b.»

Selv om oppdragsgiveren ikke alene oppfyller vilkårene for utvidet egenregi i § 3-1, kan kontrakten unntas anskaffelsesregelverket dersom flere oppdragsgivere sammen utøver kontroll over leverandøren. Særlig aktuelt er dette ved ulike former for interkommunalt samarbeid. For eksempel kan flere kommuner ha opprettet et aksjeselskap eller et interkommunalt selskap som de alle ønsker å tildele kontrakter. (jf NFD 2018b)

Anskaffelsesforskriften § 3-4 gjelder beregning av aktivitet:

«(1) Beregningen av den prosentvise aktiviteten etter § 3-1 første ledd bokstav b, § 3-2 første ledd bokstav b og bokstav c skal baseres på enten en gjennomsnittlig omsetning eller annen egnet aktivitetsbasert metode, for eksempel kostnader som er pådratt i tilknytning til varene, tjenestene eller bygge- og anleggsarbeidene.

(2) Beregningen skal baseres på virksomhetens aktiviteter de siste tre årene før kontrakten blir inngått. Dette gjelder ikke dersom det ikke finnes relevante omsetningstall eller andre opplysninger for den aktuelle perioden fordi virksomheten ble stiftet eller aktivitetene ble igangsatt eller endret i perioden. Det er tilstrekkelig å vise at beregningen av fremtidig aktivitet er troverdig, særlig ved hjelp av forventet forretningsutvikling.»

§ 3-2. Felles kontroll

«(1) Selv om oppdragsgiveren ikke alene oppfyller vilkårene i § 3-1 første ledd, gjelder anskaffelsesloven og forskriften heller ikke når han inngår kontrakter med et annet rettssubjekt

- a. som oppdragsgiveren og andre oppdragsgivere i fellesskap utøver en kontroll over som svarer til den kontroll de utøver over sin egen virksomhet,*
- b. som utfører mer enn 80 prosent av sin aktivitet for de kontrollerende oppdragsgiverne eller andre rettssubjekter som oppdragsgiverne kontrollerer og*

¹² Dvs. ikke utsatt for konkurranse fra andre aktører.

- c. som det ikke er direkte private eierandeler i.

(2) Kravet til felles kontroll i første ledd bokstav a er oppfylt når

- a. det kontrollerte rettssubjektets styrende organer er sammensatt av representanter for alle de kontrollerende oppdragsgiverne. En representant kan representere flere av eller alle oppdragsgiverne;
- b. de kontrollerende oppdragsgiverne i fellesskap utøver bestemmende innflytelse over både strategiske mål og viktige beslutninger i det kontrollerte rettssubjektet; og
- c. det kontrollerte rettssubjektet ikke forfølger interesser som er i strid med de kontrollerende oppdragsgivernes interesser.»¹³

Vurderingskriterier er utledet for selskaper der Lillehammer kommune er eier sammen med andre kommuner.

6.1.5 Regelverket for kommunalt eide renovasjonsselskaper

Kommunen har etter forurensningsloven § 30 første ledd første punktum plikt til å «sørge for innsamling av husholdningsavfall». Hvem som rent faktisk skal utføre denne oppgaven bestemmer kommunen selv i kraft av sin organisasjons- og instruksjonsmyndighet og privatrettslige autonomi/avtalefrihet. Det framgår av § 83 første ledd at kommunelovens regler gjelder ved delegering av myndighet etter forurensningsloven.

Nedenfor følger utdrag av regelverket som gjelder for beregning av selvkost for kommunale renovasjonsselskaper. Vi har begrenset presentasjonen til det som er spesielt aktuelt for spørsmålet om skille mellom monopoloppgaver (husholdningsavfall) og konkurranse med private aktører (næringsavfall).

Selvkostforskriften

Det er fastsatt en egen selvkostforskrift (FOR-2019-12-11-1731), som utdyper hvordan selvkost skal beregnes. Forskriften omfatter også selvstendige rettssubjekter som utfører selvkosttjenester for kommunene etter reglene for utvidet egenregi.¹⁴ Det er utarbeidet en veileder til selvkostforskriften jf. KMD (2020).

«§ 5 Direkte og indirekte kapitalkostnader

Kapitalkostnader omfatter verditap og beregnede rentekostnader ved å ha midler bundet i bygg og anlegg. Anleggsmidler skal beregnes ut fra prisen på anskaffelsestidspunktet, der avskrivningene skal foretas planmessig over den utnyttbare levetiden.

Rentekostnadene skal beregnes uavhengig av den faktiske finansieringsformen. Kalkylerente skal settes lik årets gjennomsnittlige 5-årige swaprente med et tillegg på ½ prosentpoeng. Beregningsgrunnlaget for de kalkulatoriske rentekostnadene skal være gjennomsnittet av restverdien ved inngangen og utgangen av året.

Også andeler av indirekte kapitalkostnader skal tas med når disse understøtter eller utfyller selvkosttjenesten. Disse kan enten beregnes på samme måte som den forholdsmessige fordelingen av indirekte driftskostnader, eller ved å sette dem til 5 prosent av netto indirekte driftskostnader.»

Det kan i denne sammenheng være relevant å se hen til selskapets formål i vedtekter/selskapsavtale. (jf Veileder til anskaffelsesforskriften, s 39)

¹⁴ Slik tilfellet er for GLØR IKS.

Avfallsforskriften

Kapittel 15 i avfallsforskriften omhandler avfallsgebyr for husholdningsavfall. Miljødirektoratet har utarbeidet en veileder som utdyper bestemmelsene om gebyrberegning (Miljødirektoratet 2021).

§ 15-4 Separat regnskap og kostnadsfordeling

Det stilles krav om separat regnskap for lovpålagt håndtering av husholdningsavfall. *«Dette innebærer at det for hvert regnskapsår skal utarbeides adskilte regnskap for resultat og balanse, for å etablere et tydelig skille mellom den lovpålagte håndteringen av husholdningsavfall og avfallshåndtering i markedet.»*

Ifølge Miljødirektoratets veileder er det ikke krav om to separate regnskapssystem, men det må være et skille for hver enkelt kostnads- og inntekstpost i regnskapet. Ifølge veilederen kan de separate balanseoppstillingene avgrenses til drifts- og anleggsmidler og arbeidskapital.

Fordeling av felles nettokostnader ut ifra faktisk bruk vil gi et godt uttrykk for forholdsmessig fordeling av nettokostnader. Fordeling etter faktisk bruk innebærer at nettokostnadene fordeles etter tonnasje ut ifra den prosentvise andelen henholdsvis lovpålagt aktivitet og kommersiell aktivitet utgjør. Dette begrunnes med at det er konkret, transparent og dokumenterbart, og at det ivaretar grunntanken bak sikring av selvkostprinsippet og forhindring av ulovlig krysssubsidiering.

Der direkte fordeling ikke er mulig skal det brukes fordelingsnøkler. Valg av fordelingsnøkler for de ulike postene må kunne begrunnes og dokumenteres. Dette gjelder også ledelses- og administrasjonskostnader og kostnader til selskapsorganene som ikke lar seg fordele direkte til det enkelte regnskap.

Skatt

Skattedirektoratet fattet i 2013 prinsippvedtak angående skattefritak for renovasjonsselskaper (Skattedirektoratet 2013):

1. *Eierkommunenenes lovpålagte håndtering av eget husholdningsavfall er virksomhet som etter sin art kommer inn under skattefritaket i skatteloven § 2-32. Dette omfatter: innsamling, sortering, lagring, materialgjenvinning, ombruk, utnyttelse av energien (produksjon og levering/omsetning av strøm og varme) av dette avfallet. Det er en forutsetning at kommunene priser avfallsgebyrene til selvkost.*
2. *Inntekter fra konkurranseutsatt avfallshåndtering (avfall fra offentlige og private virksomheter og institusjoner og fra husholdningsavfall fra andre kommuner enn eierkommunenene), og sluttbehandling av dette, kommer ikke inn under skattefritaket i skatteloven § 2-32 første ledd.*
3. *Hvis omfanget av den skattefrie aktiviteten er så stor at virksomheten kommer inn under skatteloven § 2-32 første ledd, vil inntekten fra konkurranseutsatt avfallshåndtering herunder sluttbehandling være skattepliktig økonomisk virksomhet etter skatteloven § 2-32 annet ledd.*
4. *Inntekter fra (energi)gjenvinning og annen sluttbehandling av avfallet allokeres til henholdsvis skattefri/skattepliktig inntekt i samme forhold som vekten av kommunenes eget husholdningsavfall og vekten av det konkurranseutsatte avfallet.*

6.1.6 Konkrete vurderingskriterier

Vurderingskriterier – regnskapsmessig skille/offentlig støtte

- Selskaper som opererer i et marked i konkurranse med andre aktører, samtidig som de utfører oppgaver på vegne av kommunale- og/eller fylkeskommunale eiere som ikke skjer i konkurranse med andre, bør sørge for et skille mellom de to delene for å unngå brudd på reglene om offentlig støtte.
- Lillehammer kommune bør som eier se til at det som minimum opprettes et regnskapsmessig skille mellom den skjermede og den konkurranseutsatte delen av virksomheten.

Vurderingskriterium – unntak for støtte til idrettsanlegg

- Lillehammer kommune kan lovlig gi støtte til egne rettssubjekter, selv om støtten prinsipielt kunne medført en konkurransevridende virkning, dersom støtten er i samsvar unntak fastslått i GBER.

Vurderingskriterier - egenregi

Lillehammer kommune kan foreta innkjøp i form av utvidet egenregi når følgende krav er oppfylt:

- Lillehammer kommune og andre kommunale eiere skal i fellesskap utøve kontroll over som svarer til den kontrollen de utover over sin egen virksomhet. Dette er oppfylt når:
 - Generalforsamling/representantskap i selskapet er være sammensatt av representanter for alle de kontrollerende oppdragsgiverne.
 - De kontrollerende oppdragsgiverne i fellesskap utøver bestemmende innflytelse over både strategiske mål og viktige beslutninger i selskapet.
 - Selskapet ikke forfølger interesser som er i strid med de kontrollerende oppdragsgivernes interesser.
- Selskapet utøver mer enn 80 prosent av sin aktivitet for de kommunale eierne eller andre rettssubjekter som eierne kontrollerer.
- Det kan ikke være private eiere i selskapet.

Vurderingskriterier – offentlig eide renovasjonsselskaper

- Det skal føres separat regnskap/balanse for lovpålagt håndtering av husholdningsavfall.
- Inntekter og utgifter som både gjelder husholdningsavfall og næringsavfall skal fordeles etter nøkler som reflekterer faktisk bruk. Fordelingsnøklerne skal dokumenteres og oppdateres jevnlig.
- Inntekter fra konkurranseutsatt avfallshåndtering er skattepliktig. Inntektene skal fordeles etter samme vekt som husholdningsavfall og konkurranseutsatt avfall.

6.2 FAKTAFRAMSTILLING¹⁵

I saksframlegget til eiermelding 2023 er skille mellom kommunale oppgaver og markedseksponering omtalt slik: «Foretak som driver kommunale oppgaver og samtidig opererer i et kommersielt marked, skal ha skille mellom disse og dette skal fremgå av styringsdokumenter og/eller sakene som kommer til politisk behandling. Dette gjelder eksempelvis Ikomm AS, GLØR IKS, Lillehammer Olympiapark AS og Jorekstad Fritidspark AS. De to

¹⁵ Relevant informasjon om selskapene finnes også i vedlegg 1 Omtale av selskapene.

sistnevnte yter tjenester av allmenn interesse og mottar tilskudd fra kommunen til dette. De har samtidig omsetning basert på kommersielle aktiviteter. Slike tilskudd er alltid gjenstand for politisk behandling. Videre driver de to førstnevnte i kommersielt marked. GLØR IKS har skilt ut markedsrettede driften i eget foretak.»

Ordfører gir i møte 22. februar uttrykk for at kommunen er opptatt av temaet konkurransevidning, og fremhever særlig at det er viktig for tilliten til kommunen at næringslivet i regionen ikke mistenker at den bidrar til å utkonurrere private aktører. Kommunen ønsker å være aktive i sin oppfølging, slik at selskapene der kommunen er eier/deleier opptrer ryddig. Samtidig må det aksepteres at det gis noe offentlig støtte (i ulike former) til kommunalt eide/deleide selskaper i en forholdsvis liten bykommune. Dette handler om å være realistisk. På mange områder er det ikke rom for mange aktører, og da må kommunen kunne bidra for å skape/bevare de aktuelle tilbudene.

Poenget er at foretakene også utfører samfunnsnyttige oppgaver for Lillehammer. Dette er ikke anskaffelser eller konkurransevidning, men å gjøre det mulig med samfunnsgavnlige goder til innbyggerne som foretakene ellers ikke nødvendigvis ville ha mulighet til å yte. Ordfører mener at det alltid skal være et klart samsvar mellom driftsstøtte fra kommunen til selskaper og direkte samfunnsgavnlige leveranser fra selskapet. Ordfører legger til grunn at dette etterleves. Kommunen gir slik støtte til kommunens eide virksomheter, andre virksomheter og til lag og foreninger, og naturlig nok til interne organisasjonsledd i kommunen.

Selv om dette isolert sett er ryddig, er det to utfordringer med kommunal støtte til selskaper: Den ene er risiko for krysssubsidiering, som betyr at tilnærmingen ikke etterleves. Den andre er at slik støtte eller anskaffelse fra kommunen utgjør en stor markedsaksjon i et lite marked, og den vil dermed kunne dominere hele markedet og rive bunnen ut av en normal konkurranse der dette kunne vært mulig.

6.2.1 GLØR IKS

Ifølge årsberetning 2022 følger GLØR retningslinjene for selvkost i kommunal renovasjon, og regnskapsføring gjøres i henhold til Veileder til selvkostforskriften.

Under overskriften «Kan kommunens eierskap bidra til uheldig konkurransevidning?» i kommunens Eiermelding 2023 er det gitt følgende omtale av GLØR: «*Selskapet er også engasjert innenfor næringsavfall, som er et konkurranseutsatt marked. Selskapet må holde denne delen regnskapsmessig adskilt fra virksomheten knyttet til husholdningsavfall.*»

Konkurranse med private

GLØR IKS opplyser at av en total omsetning på 134,6 mill. kr utgjorde inntekter fra behandling og salg av næringsavfall 32,9 mill. kr. Dette tilsvarer 24,4 % av omsetningen. Ved en alternativ beregningsmåte der hele næringsvirksomheten i selskapet er inkludert, utgjør næringsdelen 55,1 mill. kr, dvs. 41 % av omsetningen.¹⁶

Salg av næringsavfall utgjøres hovedsakelig av:

¹⁶ 2022-tall.

- Behandlingsinntekt næringsavfall GLØR Partner AS.
- Salg av fraksjoner i markedet (papir, papp, plast, metaller, etc)

Hele næringsvirksomheten i GLØR IKS består i tillegg av

- Salg av biogass. Gjelder oppgradert biogass. GLØR IKS kjøper rå biogass av Mjøsanlegget AS.
- Salg av tjenester og utleie til Mjøsanlegget AS o.l.
- Salg av transporttjenester til de andre eierne av Mjøsanlegget AS.

GLØR IKS mener at det korrekte er at næringsdelen av selskapet utgjør en omsetning på 55,1 mill. kr (2022) fordi dette representerer hele næringsdelen, dvs. det som ikke tilhører selvkostområdet. Det at GLØR IKS har et eget forretningsområde (biogass) er ikke vanlig i bransjen, men skyldes at Mjøsanlegget AS ligger på Roverudmyra miljøpark.¹⁷

GLØR Partner AS hadde i 2022 en omsetning på 51,1 mill. kr knyttet til innhenting av næringsavfall, utleie av containere/utstyr og transporttjenester. Denne omsetningen inngår ikke i regnskapet for GLØR IKS, men i konsernregnskapet (fratrasket internleveranser i konsernet).

Revisjonen får opplyst at GLØR Partner AS ikke har noe løpende samarbeid med private aktører. Selskapet har et greit forretningsmessig forhold, og det oppgis å ikke være spesielle utfordringer i forholdet til private aktører. Ifølge GLØR har det heller ikke vært beskyldninger om «urettferdig» konkurranse eller kryssubsidiering i det lokale/regionale markedet.

Når det gjelder næringsavfall konkurrerer GLØR Partner med private aktører om private og offentlige kunder. Mange store, nasjonale aktører/kjeder (slik som Rema og Kiwi) har avtaler med nasjonale leverandører på renovasjonssiden (Norsk Gjenvinning, RagnSells, og andre).

GLØR Partner tar imot avfall (restavfall, bio, sorterte fraksjoner) fra private aktører. Her er GLØR-konsernet i konkurranse med andre mottaksanlegg. Noen av de større aktørene har egne anlegg, ev. at de leverer direkte til sluttbruker (f.eks. Eidsiva Bioenergi på trevirke), eller eksporterer restavfall og fraksjoner. GLØR Partner sin prising på mottak av avfall overfor de private aktørene opplyses å være basert på ordinære forretningsmessige vurderinger og kostnadskalkyler.

Kommunen som kunde

Selskapsavtalens § 4 fastslår at GLØR IKS er tildelt enerett for å ivareta eierkommunenes lovpålagte oppgaver innenfor avfallsbehandling og etterdrift. Selskapet har imidlertid ikke enerett til kommunenes næringsavfall.

Revisjonen får opplyst at GLØR (GLØR Partner AS) ikke har inngått avtale med eierkommunene på overordnet nivå. Avtalene er gjort med ulike enheter i kommunen og er av noe ulik karakter, både på prosjektnivå og over en definert tidsperiode, avhengig av type kunde. I løpet av året henter GLØR Partner avfall på ulike lokasjoner i

¹⁷ GLØR IKS har sendt over en fil som viser totale inntekter fordelt på konto, og herav inntekter som gjelder næring og inntekter næringsavfall (2022).

Lillehammer kommune, slik som bofellesskap, skoler, kantine, renseanlegget. GLØR Partner har 80 faktura-mottakere i Lillehammer kommune.

Det har ikke vært drøftet å inngå en fellesavtale/rammeavtale med noen av eierkommunene.

GLØR opplyser at eierkommunene også benytter privateide renovasjonsselskaper. GLØR kjenner ikke omfanget av dette ut over at man vet at det er flere kommunale adresser/enheter som kjøper tjenester fra private. Revisjonen har ikke undersøkt dette nærmere.

Selvkostberegning

Regelverket skal bidra til å sikre at husholdningsabonnenter betaler for kostnadene for innsamling av husholdningsavfall. Verken kommunen eller renovasjonsselskapet skal ha fortjeneneste på denne tjenesten. Inntekter fra håndtering av husholdningsavfallet skal heller ikke benyttes til å subsidiere innhenting av næringsavfall.

Revisjonen har mottatt følgende redegjørelse fra GLØR i e-post 15. desember 2023:

«Det er selskapets selvkostbudsjett som er grunnlaget for forslag for abonnementsgebyr. Gebyrene fastsettes etter følgende prosess:

Mars året før utarbeider administrasjonen en økonomiplan for de kommende fire årene. Denne inneholder forutsetninger, rammer, investeringer, planer, finansiering og selvkostbudsjett for perioden. Planen har også tatt med seg innspill fra eierne fra felles samling styret, representantskap og ledergruppa i GLØR fra møte i januar/februar. Det innebærer også at størrelsen på driftstilskuddene for samme periode fremkommer. Dette er en plan styret behandler i sitt mars-møte før den oversendes representantskapet for behandling og vedtak i sitt møte ultimo april.

Deretter utarbeider administrasjonen budsjett over selvkostområdet for kommende år (forkalkyle). Vi tilstreber at rammene i dette i liten grad avviker fra det som er fremlagt i økonomiplanen. Dette legges frem for styret i styremøte i august og deretter i september for vedtak. Dette budsjettet inneholder også GLØR sitt forslag til prisen på det enkelte abonnement/tjeneste, brutt ned fra totale driftstilskudd og antall abonnement pr type og tjeneste.

Etter vedtak i styret oversendes dokumentasjon til eierkommunene for endelig behandling. GLØR IKS bruker Momentum sin modell i etterkalkylen /selvkostregnskapet. Momentum er ledende i Norge er ledende på selvkostrådgivning og -dokumentasjon. Resultatet av etterkalkylen/selvkostregnskapet vil da vise om vi skylder eller har til gode fra abonnentene og tas deretter inn med 20 % hver av de påfølgende fem årene. Det redegjøres for selvkost i egen note i årsregnskapet.»

GLØR har sendt over dokumentasjon på selvkostberegning, etterkalkyle, fordelingsnøkler, fordelt balanse selvkost/næring, beregning av renovasjonsgebyrer og oppstilling over selvkostfond.

Fordeling av kostnader og fordelingsnøkler

GLØR opplyser at selskapet har utarbeidet fordelingsnøkler. Disse summerer seg til 100 % (selvkost + næring). Revisjonen har fått oversendt en fil som inneholder fordelingsnøkler med informasjon om hvordan nøklene er beregnet. I møte med GLØR IKS stilte revisjonen spørsmål til enkelte av beregningene.

Fordeling av kostnader omtales slik i note 17 til årsregnskapet for 2022: «Ved beregning av selvkost brukes forskjellige fordelingsnøkler for kostnader og inntekter som ikke er direkte henførbare til selvkostområdet. Behandlingskostnader for fraksjoner baseres i stor grad på andel avfall fra selvkostområdet. For transport baseres nøklene i hovedsak på andel transport selvkostavfall fordelt på de forskjellige biltypene. Administrative kostnader fordeles basert på vurdert tidsforbruk (lønnskostnader) kombinert med gjennomgang av enkeltkonti.»

For vekt, km og maskintimer finnes det ifølge GLØR IKS konkrete, målbare og dokumenterte tall, mens for enkelte andre poster må man gjøre en skjønnsmessig vurdering. Noen av de sentrale kostnadene fordeles slik:

- For avfall benyttes innveid tonnasje.
- Transport komprimatorbiler - vekt i bil.
- Servicebiler – skjønnsmessig vurdering
- Maskiner driftsavgift - timeforbruket for de enkelte oppgavene vurderes sammen med maskinfører og driftssjef.
- «Innekostnader»/overhead – vurdering for hver ansatt ut fra tidsbruk, aggregert opp for hver avdeling.
- Finansinntekter og finanskostnader - næring allokeres sin andel fordi kapitalkostnader i selvkost beregnes iht § 5 i selvkostforskriften.

For å beregne avskrivninger tilordnes en fordelingsnøkkel som beregnes ved en vurdering av hvordan driftsmidlene brukes til hhv. husholdnings- og næringsavfall. Ved aggregere nøklene for alle områdene, så er det beregnet en samlet fordelingsnøkkel.¹⁸

GLØR IKS opplyser at selskapet benyttet en egenutviklet kostnadsmodell tom. 2021. Fra og med 2022 har de brukt Momentum sin modell.¹⁹ Mye er likt med den gamle løsningen, og det er derfor ikke gjort store endringer i beregning av nøklene. I forbindelse med årsoppgjørrevisjonen hadde GLØR IKS en grundig gjennomgang med Momentum, og det ble også holdt et fellesmøte med Momentum og revisor. Beregning av fordelingsnøkklene var der et sentralt tema. Revisor vurderer nøklene ifm. gjennomgangen av årsregnskapet.

Ifølge GLØR IKS inneholder avtalen med Momentum flere årlige treffpunkt. Gjennomgang og vurdering av fordelingsnøkler er ett punkt, og er en naturlig del av årsoppgjøret. Ifm. regnskapet for 2022 var det som nevnt en gjennomgang med Momentum og revisor. Dette vil bli gjentatt for 2023-regnskapet.

Skatt

Ifølge GLØR anses deler av GLØR IKS sin virksomhet å være skattepliktig. «Virksomhet knyttet til lovpålagte tjenester innenfor husholdningsrenovasjon som prises i henhold til at selvkostprinsipp er fritatt for beskatning. I tillegg er finansinntekter og finanskostnader ikke skattepliktige.

Virksomheten som utøves i regi av datterselskapet GLØR Partner AS er i sin helhet å anse som skattepliktig.» (Årsregnskap 2022, note 12)

¹⁸ 52,7/47,3 husholdnings-/næringsavfall.

¹⁹ Momentum Solutions AS leverer selvkostløsninger for ulike kommunale tjenester.

6.2.2 Ikomm AS

Under overskriften «*Kan kommunens eierskap bidra til uheldig konkurransevidning?*» i kommunens Eiermelding 2021 er det gitt følgende omtale av Ikomm:²⁰ «*Ja, det er mulig. Selskapet konkurrerer i et marked med private aktører. Det er derfor viktig at det stilles krav om at virksomheten skal drives på forretningsmessige vilkår, og at det er etablert et avtaleverk som sikrer riktig prising.*»

Under «Særskilte utfordringer/fokusområder» i Eiermeldingen heter det: «*Det er viktig at selskapet styres på en måte som er forenlig med krav til selskap som utfører oppgaver i egenregi. Generalforsamlingen kan om nødvendig instruere styret om å iverksette tiltak for å sikre dette.*»

Selskapet er ikke omtalt i de to siste Eiermeldingene ettersom kommunen har under 50 % eierandel. Ifølge Eiermelding 2021 var det ikke risiko for at kommunen kunne bidra til konkurransevidning gjennom eierskapet i daværende Lillehammer og Gausdal Energiverk Holding AS.

Regnskapsmessig skille

Ikomm opplyser i e-post at selskapet ikke har opprettet regnskapsmessig skille mellom omsetning til kommuner og omsetning til andre kunder. På oppfølgingsspørsmål fra revisjonen svarer de, i brev datert 19. februar 2024, blant annet:

«Ikomm har ikke tidligere sett på seg selv som et selskap som utfører lovpålagte oppgaver. Drift av IT-tjenester er generelle støttetjenester, som ikke er pålagt eller delegert til kommunene i form av lover eller forskrifter.

Ikomm har heller ikke tidligere sett på drift av IT-tjenester som «forvaltningsoppgaver». Slik vi har tenkt forvaltningsoppgaver vil dette normalt være tjenester av typen sosiale tjenester, utdanning, helse- og omsorg, plan- og bygningsforvaltning, tekniske tjenester, vann og avløp, brannvern etc.

(...)

Siden vi ikke har ansett IT-tjenester for å verken være lovpålagte tjenester eller øvrige forvaltningstjenester, har vi derfor ikke ansett denne konkrete anbefalingen å gjelde oss.

Det er en del praktiske utfordringer ved å føre separate regnskap på tjenester som er relativt like (og til tider identiske). Det benyttes eksempelvis de samme fellesressursene og underliggende struktur både for it-tjenester levert til offentlige og til private kunder. Det relative forbruket av fellestjenester er normalt mye lavere for de mer enkle private tjenestene enn for en komplisert kommunedriften.

Det vil dermed påløpe betydelige administrative merkostnader og behov for et mer komplisert administrativt oppfølgingssystem dersom dette skal innføres, noe som trolig kan medføre en mer kompleks jobbhverdag for de ansatte, samt økte kostnader for driften.

Vi har heller ikke oppfattet at eierne ønsker (eller har pålagt oss) å operere med et regnskapsmessig skille på tjenester som omfatter private kunder og offentlige kunder.»

²⁰ Ikke omtalt i senere Eiermeldinger da kommunens eierandel har falt til under 50 %.

Utvidet egenregi

Aksjonæravtalens pkt. 2.1 sier følgende om selskapets aktivitet opp mot regelverket for utvidet egenregi:

«Partene skal sørge for at Ikomm til enhver tid driftes slik at Partene lovlig kan anskaffe ytelser direkte fra Ikomm i henhold til de anskaffelsesrettslige reglene om utvidet egenregi. Dersom det på noe tidspunkt er risiko for at vilkårene for utvidet egenregi ikke er oppfylt, skal Partene gjennom generalforsamlingsbehandling instruere styret om å iverksette nødvendige tiltak for å sikre at vilkårene for utvidet egenregi fortsatt er oppfylt.»

Selskapet opplyser at det i 2022 fakturerte for 260,9 mill. kr. Av dette var kr 207,8 mill. kr (tilsvarende 79,6%), omsetning til eierne, og 53,2 mill. kr. (tilsvarende 20,4 %) var omsetning til øvrige aktører. Pr 30. november 2023 står eierne for 81,6 % av total omsetning.

Ikomm benytter aktivitetsnivå når selskapet kontrollerer at vilkåret om 80 % aktivitet for eierne er oppfylt, jf. anskaffelsesforskriften §§ 3-1 og 3-2. Med henvisning til Eiermelding for Ikomm AS 2023 regnes aktiviteten ut fra årsverk som er tilknyttet eierkommuner sammenlignet med årsverk som jobber for private kunder. I 2021 var aktivitetsnivået 89,4 % knyttet til eierne, mens det i 2022 var på 89,9 %.

Aktivitet beregnes utfra antall årsverk knyttet til leveranser til hhv. eierkommunene og andre kommuner. IKOMM har beregnet følgende aktivitetsnivå for de tre siste årene:

	2020	2021	2022
Årsverk totalt	91	115	127
Årsverk andre kunder	11,15	12,25	12,85
Andel aktivitet egenregi	87,75 %	89,35 %	89,88 %

Lavere andel av aktiviteten enn av omsetningen knyttet til private kunder skyldes at selskapet bruker færre ressurser på de private leveransene, enn på leveransene fra eierkommunene. *«Dette har sammenheng med at disse leveransene er enklere, mer standardiserte og kan i stor grad dra nytte av og «hvile på» arbeid gjort for eierkommunene.»*

...

«I beregningen har vi sett på alle roller og funksjoner som kreves for å betjene eksterne kunder: Dette er Administrativ ansatte som ledere, økonomi, salgsressurser og SLM (følger opp avtale). Kundesenter som håndterer henvendelser (saksløsningssystem) og konsulenter/prosjektledere som bistår i prosjekter og andre leveranser.

Vi har to ansatte som primært kun jobber mot private. De andre stillingene er delt. Tabellen under viser årsverk knyttet til ulike funksjoner. Saksløsning og prosjekter er det mulig å finne data på basert på saksløsning og prosjekter

Kundeoppfølging/kontakt	2,5
Saksløsning kundesenter	5

Prosjekter og leveranser 3,5

Økonomi og ledelse 1,5

SUM 12,5

Ikomm har relativt få, men store private kunder. De største er Norlandia Care Group AS og Otiga Group AS (med underselskaper). Selv om de bidrar med en del omsetning så er dette relativt enkle kunder. De har få applikasjoner som driftes (sammenlignet med en kommune), færre integrasjoner og enklere teknisk oppsett. Pga ett stort volum av brukere gir disse kunde Ikomm en del ekstra lisensinntekter. Lisenser leveres av Microsoft, og vår jobb er da å tildele riktig lisens til riktige brukere.

Siden Ikomm primært jobber mot kommuner så har vi en relativt høy kostnadsbase knyttet til lokaler (Fakkeltgården, Askim, Lena, Fagerstrand (og Vinterbro fra 2024) og Servicebiler. Dette er kostnader som primært knyttet til våre kommunekunder da vi levere tjenester som krever nærhet til kommune (Forvaltning av utstyr mm). De private kan alle betjenes enkelt fra Lillehammer og utover enkelte prosjekter er vi ikke ute hos kunde.

Oppsummert så leverer vi enklere leveranser til de private og de benytter derfor en mindre del av felleskostnadene/overhead.»

6.2.3 Innlandet Energi Holding AS

Den eneste aktiviteten i IEH er å eie aksjer i Eidsiva Energi AS.

6.2.4 Jorekstad Fritidsbad AS

Jorekstad er ikke særskilt omtalt i kommunens Eiermeldinger.

Deler av omsetningen til Jorekstad stammer fra Actic treningssenter, dels er dette husleie og dels en inntekt som er knyttet til at treningssenterets medlemmer fritt kan benytte badeanlegget på Jorekstad. Jorekstad ber om at disse inntektene ikke offentliggjøres.

Vi får opplyst i e-post datert 15. februar 2024 at overføringer mellom selskapet og treningssenteret skjer pr. faktura utstedt fra Jorekstad Fritidsbad AS. I samme svar vises det til at inntektene må holdes adskilt i regnskapet på grunn av forhold knyttet til merverdiavgift.

Selskapet opplyser følgende i sitt høringssvar:²¹

«Vi har et avdelingsregnskap for salg, bad og idrett /kultur. Hvor utgifter og inntekter er fordelt mellom avdelingene.

Inntekter og kostnader i regnskapet til Jorekstad AS fordeles på koststedene Salg, Bad og Idrett&Kultur.

²¹ Svaret er i sin helhet vedlagt rapporten.

Salg inkluderer kiosk/servering, badeartikler, utleie leiligheter, selskapslokaler og parkering. Bad inkluderer basseng/svømmehall og Idrett&kultur inkluderer idrettshall og kulturhus.

Alle driftskostnader som knyttes direkte til en avdeling føres direkte på den aktuelle avdeling. Alle felleskostnader fordeles etter en fordelingsnøkkel på Salg 20%, Bad 63% og Idrett&Kultur 17%.

Lønnskostnader blir fordelt til aktuell avdeling ved timeføring i Tidsbanken. Timer til renhold og administrasjon fordeles etter samme fordelingsnøkkel som felleskostnader.

Tilskudd inntektsføres på den avdeling de er tildelt.

Avskrivninger kostnadsføres på de avdelinger de aktuelle driftsmidlene er tilknyttet.

Rentekostnader allokeres til de avdelinger der lånene er tatt opp.»

6.2.5 Lillehammer Kommunale Eiendomsselskap AS

Ifølge eiermelding 2023 opererer selskapet i noen grad i markeder der det også er private aktører. «Det er derfor viktig at det stilles krav om at virksomheten skal drives på forretningsmessige vilkår og at bruk av kommunale ressurser prises riktig.»

Under «Særskilte utfordringer/fokusområder» i eiermeldingen ble følgende anført: «Framtidige endringer i regelverket for offentlige anskaffelser kan føre til at tjenester som selskapet i dag kjøper fra Lillehammer kommune må ut på anbud. Dette kan eventuelt gjøre det mindre hensiktsmessig å organisere virksomheten som et AS.»

Ifølge daglig leder har andelen av omsetningen som stammer fra ikke-kommunale aktører variert. Mens den før salget av Idrettens hus lå på ca. 50 %, er den nå på ca. 10% (pr. desember 2023).²² Sparebank 1 er for tiden eneste ikke-kommunale leietaker. Andelen kan endres gjennom tegning/avvikling av leietakere.

6.2.6 Lillehammer Olympiapark AS

Under overskriften «Kan kommunens eierskap bidra til uheldig konkurransevridning?» i kommunens Eiermelding 2023 er det gitt følgende omtale av Lillehammer Olympiapark: «Ja, det er mulig. Selskapet har noe aktivitet i markeder der det også er private aktører (primært event-markedet). Det er derfor viktig at det stilles krav om at virksomheten skal drives på forretningsmessige vilkår og at det praktiseres et regnskapsmessig skille som sikrer at offentlige tilskudd ikke subsidierer den konkurranseutsatte delen av virksomheten.»

På spørsmål om hvilke områder LOP konkurrerer mot private aktører svarer daglig leder:

²² Siden 2019 har selskapet hatt følgende større ikke-kommunale leietagere: NTG, Olympiatoppen, NIF, Uno X, Lillehammer Skiklubb MECA, Sparebank 1:

«Selskapet driver i hovedsak aktivitet som alt kan leveres fra private aktører også. Så er det selvsagt en definisjon her som er krevende. Utleie til kantine, fysikalsk klinikk, drift av treningssenter i egen regi er virksomheter som kan leveres av andre private aktører.

Virksomhet som cafedrift, overnatting etc. i egne anlegg kan også drives av andre, men da ikke i anleggene som er en forutsetning for disse driftsoppgavene.

Store arrangementer kan drives av andre på andre lokasjoner og man kan derfor også si at det er i en konkurransesituasjon.

Treningstid for lokal idrett, skole, innbyggere og turister kan nok defineres utenfor konkurransesituasjonen, men igjen er dette et definisjonsspørsmål.»

Vi har fått oversendt regnskapstall fra LOP som viser at bedriften i 2022 samlet hadde ca. 115,5 mill. kr. i driftsinntekter. Av disse stammer ca. 80 mill. fra «aktivitets- og arrangementsinntekter».

Daglig leder opplyser at selskapets regnskaper er splittet på avdelinger og prosjekter og kravet om regnskapsmessig skille er derfor ivaretatt. Han viser til beregninger fra 2020 der faste kostnader i sum utgjorde 18,3 mill. kr, mens det i samme periode ble gitt tilskudd tilsvarende 14,5 mill. Daglig leder bemerker at tallene *«viser faste kostnader i anlegg satt opp mot kommunens tilskudd. Noter at dette er før produksjon av tjenester og eks. personalkostnader. Dette er et grunnlag som viser at det ikke er subsidiering fra Lillehammer kommune. I tillegg så produseres et antall tjenester for Lillehammer kommune som ikke er kommersielle.»*

Spørsmålet om regnskapsmessig skille mellom skjermet og konkurranseutsatt virksomhet i Lillehammer Olympiapark AS ble behandlet i selskapskontroll i 2018 (Innlandet Revisjon IKS, 2018). Daglig leder bekreftet i e-post datert 20. februar 2024 at beskrivelsen i denne rapporten er dekkende for praksis i dag. Nedenfor følger derfor utdrag fra denne rapporten.

«Representantene fra LOP mener at selskapet tilfredsstiller både det som står om regnskapsmessig skille i Eiermeldingen og i EØS-regelverket. Dette er ivaretatt på følgende måte:

- Det er etablert skille mellom «idrett/forvaltning» og «kommersielt» i balansen (varige driftsmidler).*
- Kostnader og inntekter blir fordelt på idrett/forvaltning og kommersielle aktiviteter iht finansregnskapets kontoplan/avdelings- og prosjektstruktur.*
- Det lages kalkyler for kommersielle produkter og prosjekter for å vurdere lønnsomheten, og at de ikke gjennomføres/avvikles dersom de er ulønnsomme over tid.*
- Det lages prosjektregnskap for større kommersielle arrangementer.*

...

LOP mener at kostnader er fordelt så langt som mulig, gitt at det ikke finnes markeder for alle tjenester. I prosjektregnskapene er det lagt inn alle direkte kostnader, slik som kostnader til innleid personale, transport, bespisning, energi, etc. Det er også lagt inn kostnader til leie av egne arenaer og haller.

I prosjektregnskapene beregnes dekningsbidrag henholdsvis uten og med kostnader til prosjektkostnader for fast ansatte i LOP. Sistnevnte dekningsbidrag («dekningsbidrag II») skal dekke kostnadene til:

- Fast bemanning salg/arrangement gjennom året.*
- Overheadkostnader LOP: ledelse, regnskap, revisjon, data, markedsføring, etc.*
- Avskrivninger på kommersielle investeringer.*

- Kapitalkostnader knyttet til kommersielle investeringer.
- Bidrag til selskapets operasjonelle idrettsdrift (herunder drift av arenaene).

Netto bidrag fra den kommersielle delen av selskapet har for perioden 2010 – 2014 blitt beregnet i et «skyggeregnskap»²³. Vi får opplyst at disse ble produsert for å dokumentere det reelle underskuddet på idrettsdriften, og at det ikke var snakk om kryss-subsidiering av selskapets kommersielle virksomhet med offentlige tilskuddsmidler.²⁴ Vi får opplyst at skyggeregnskap ikke har blitt laget for alle anleggene siden regnskapsåret 2014 ettersom de er ressurskrevende å utarbeide.

Ledelsen i Olympiaparken mener at «skyggeregnskapene» som er ført for anleggene de enkelte år, samt kalkyler knyttet til kommersielle arrangementer, med all tydelighet viser at de offentlige driftstilskuddene i sin helhet går med til å finansiere underskuddene knyttet til idrett, drift og forvaltning av anleggene som idrettsanlegg.

Dersom man skulle gå lenger enn man gjør i dag mht regnskapsmessig skille, så ville man ifølge adm dir måttet ha opprettet to separate selskaper eller helt adskilte avdelinger. Dette ville være kostbart i form av rene utgifter og bruken av interne ressurser, bl.a i form av internprising. Det fremheves at et eventuelt skille mellom selskapene på områder som ikke fordeles i dag, ville blitt bestemt av priser på tjenester som det ikke finnes noe fungerende marked for. Bruk av slike «konstruerte» priser ville dermed ikke sikre noe bedre skille mellom offentlige og kommersielle ressurser enn dagens praksis.

Adm dir i LOP har opplyst overfor revisjonen at det ville vært svært lite praktisk og kostbart å gjennomføre et organisatorisk skille mellom idrett og kommersielle aktiviteter på alle områder, ettersom disse aktivitetene er nært sammenvevde. Dette skyldes blant annet at de samme personene både yter tjenester i driften av idrettsanleggene og overfor kommersielle kunder. Et eksempel som er nevnt av LOP er drift av stolheisen i Lyngårdsbakkene, der trenende idrettsutøvere og turister bruker heisen samtidig. Det fremheves også at et organisasjonsmessig skille ville krevd skjønnsmessige vurderinger for å få fordelt kostnader knyttet til kostnadsbærere som eksempelvis bemanning, energiforbruk, regnskapsføring, revisjon, administrativ data-programvare mm. Av den grunn er ledelsen i LOP av den oppfatning at det er mer praktisk og kostnadseffektivt med et regnskapsmessig skille framfor et organisasjonsmessig skille.»

6.3 REVISJONENS VURDERING

For hvert selskap angis hvilke vurderingskriterier som gjelder vedkommende selskap.²⁵

²³ Dvs. en form for prosjektrekskap der alle kostnadene i LOP er fordelt på idrett og kommersielle aktiviteter. I beregningen er det gjort en rekke forutsetninger om føring av inntekter og kostnader.

²⁴ Skyggeregnskapet viser et overskudd fra den kommersielle aktiviteten for årene 2010-2014 varierende mellom 4 og 12 mill. kr årlig, tilsvarende mellom 17 og 32 prosent av den kommersielle omsetningen i selskapet.

²⁵ Gjengis dels kun som overskrift. Kriteriene i sin helhet er gjengitt i kapittel 6.1.6.

6.3.1 GLØR IKS

Vurderingskriterium – Det skal føres separat regnskap/balanse for lovpålagt håndtering av husholdningsavfall.
GLØR IKS imøtekommer kravet om separat regnskap og balanse på lovpålagt håndtering av husholdningsavfall.

Vurderingskriterium – Inntekter og utgifter som både gjelder husholdningsavfall og næringsavfall skal fordeles etter nøkler som reflekterer faktisk bruk. Fordelingsnøklerne skal dokumenteres og oppdateres jevnlig.

Revisjonen har gjennomgått fordelingsnøklerne som benyttes. Vår vurdering er fordelingsnøklerne framstår som godt begrunnet og godt dokumentert. De tar utgangspunkt i hvordan ressursene i de ulike delene av selskapet benyttes til hhv. næringsavfall og husholdningsavfall. Vi presiserer at vi ikke har undersøkt hvordan de enkelte fordelingsnøklerne er regnet ut.

Revisjonen vurderer at kravet om at fordelingsnøklerne skal oppdateres jevnlig, er ivaretatt. Vi legger her til grunn GLØR IKS nylig har benyttet et anerkjent konsulentmiljø for å gjennomgå fordelingsnøklerne. I tillegg har selskapet etablert rutiner for jevnlig å gjennomgå fordelingsnøklerne. Revisjonen legger også til grunn at GLØR IKS selv besitter god kompetanse og kapasitet på området.

Vurderingskriterium – Inntekter fra konkurranseutsatt avfallshåndtering er skattepliktig. Inntektene skal fordeles etter samme vekt som husholdningsavfall og konkurranseutsatt avfall.

Vi vurderer at dette er ivaretatt. Revisjonen har ikke ettergått selve skatteberegningen.

6.3.2 Ikomm AS

Vurderingskriterier – regnskapsmessig skille/offentlig støtte

Ikomm opererer delvis i et marked i konkurranse med andre aktører og er underlagt ovennevnte kriterium.

Selskapet har ikke opprettet et regnskapsmessig skille mellom den skjermede virksomheten og den konkurranseutsatte virksomheten. Dette begrunnes med at selskapet ikke opererer innenfor forvaltningsoppgaver eller lovpålagte tjenester. Selskapet har derfor ikke har ansett at det omfattes av relevant regelverk og den aktuelle anbefalingen. Det anføres også at et slikt skille ville være upraktisk og kostbart for selskapet.

Revisjonen kan ikke se at anbefaling/regelverk er avgrenset til spesielle oppgaver, slik Ikomm viser til. Vurderingskriteriene er dermed ikke oppfylt. Vi antar at det følger av regelverk og anbefaling at det er opp til selskapet å foreta avgrensinger og praktiske tillempinger, slik at regelverk og anbefaling på området kan følges.

Vurderingskriterier - egenregi

Revisjonen vurderer at kravene til eiernes kontroll over selskapet er ivaretatt. Det er kun kommunale eiere i selskapet, slik det kreves for å være omfattet av utvidet egenregi.

Ikomm har gjort rede for hvordan selskapet har beregnet aktiviteten i selskapet, og anslår aktiviteten knyttet til private kunder til ca. 10 %. Det innebærer at ca. 90 % av aktiviteten er rettet mot eierkommunene, dvs over kravet på 80 % for å levere til eierkommunene i utvidet egenregi. Revisjonen vurderer at den måten aktivitet er beregnet

er henhold til det anskaffelsesforskriften angir som en «aktivitetsbasert metode». Vi har ingen bemerkninger til selve beregningen.

Revisjonen vurderer at Ikomm imøtekommer kravene til utvidet egenregi i anskaffelsesforskriften.

6.3.3 Innlandet Energi Holding AS

Vurderingskriterier – regnskapsmessig skille/offentlig støtte

Selskapet er et rent holdingsselskap for eierandeler i Eidsiva Energi AS. Skille mellom kommunale oppgaver og konkurranseutsatt virksomhet anses derfor ikke å være aktuelt for selskapet.

6.3.4 Jorekstad fritidsbad AS

Vurderingskriterium – støtte til idrettsanlegg

Drift og vedlikehold av idrettsanlegg omfattes av gruppeunntaket i GBER artikkel 55. Støtte til Olympiaparken er dermed lovlig dersom den faller inn under gruppeunntaket. Vi presiserer at revisjonen ikke har tatt stilling til dette.

Vurderingskriterier – regnskapsmessig skille/offentlig støtte

Selskapet driver innenfor områder hvor de er i konkurranse med andre aktører. Særlig gjelder dette utleie av fast eiendom.

Revisjonen vurderer at selskapet er bevisst på problemstillingene rundt at den skjermede delen av virksomheten ikke skal subsidiere den konkurranseutsatte delen. Selskapet har opprettet avdelingsregnskap for de ulike delene av driften. Dette innebærer ikke at det foreligger et fullstendig regnskapsmessig skille i form av separate regnskaper. Avdelingsregnskap fungerer i det vesentlige som et prosjektrekskap, der bilag/føringer tilføres et kjennemerke som gjør at de kan samles i en oversikt (avdelingsregnskap/prosjektrekskap). Endringer av slike kjennemerker, dvs. endring av avdelingsregnskap, er ikke underlagt de samme lovmessige restriksjonene/sikkerhetsmekanismene som endringer av hovedregnskapet.

Det sentrale for Jorekstad fritidsbad AS er å kunne vise at den konkurranseutsatte delen av virksomheten drives på konkurransemessige vilkår. Revisjonen antar at dette oppnås ved at regnskapet er delt opp med ulike avdelinger, og at inntekter og kostnader tilordnes avdelingene. Dette inkluderer fordeling av felleskostnader (basert på fordelingsnøkler).

Det ser ut til at selskapet har opprettet et regnskapsmessig skille, slik at vurderingskriteriet er oppfylt. Revisjonen har ikke undersøkt selskapets regnskap og kan dermed ikke si bestemt om det regnskapsmessige skillet er tilstrekkelig. Selskapet selv mener at de har et system som er innenfor regelverket.

6.3.5 Lillehammer Kommunale Eiendomsselskap AS

Vurderingskriterier – regnskapsmessig skille/offentlig støtte

De opplysninger som er gitt til revisjonen indikerer at selskapet ikke har opprettet et regnskapsmessig skille mellom den skjermede og den konkurranseutsatte virksomheten. Vurderingskriteriene er dermed ikke oppfylt.

Vurderingskriterier - egenregi

Revisjonen vurderer at kravene til eiernes kontroll over selskapet er ivaretatt. Det er kun kommunale eiere (én eier) i selskapet, slik det kreves for å være omfattet av utvidet egenregi.

Selskapet driver med utleie av fast eiendom til Lillehammer kommune og til private aktører. Siden salget av «Idrettens hus» i 2020 har ca. 10 % av omsetningen stammet fra utleie til kommersielle aktører. Kravet om at minst 80 % av aktiviteten skal være rettet mot eierkommunen(e) er dermed ivaretatt.

Revisjonen vurderer at Lillehammer Kommunale Eiendomsselskap imøtekommer kravene til utvidet egenregi i anskaffelsesforskriften.

6.3.6 Lillehammer Olympiapark AS

Vurderingskriterium – støtte til idrettsanlegg

Drift og vedlikehold av idrettsanlegg omfattes av gruppeunntaket i GBER artikkel 55. Støtte til Olympiaparken er dermed lovlig dersom den faller inn under gruppeunntaket. Vi presiserer at revisjonen ikke har tatt stilling til dette.

Vurderingskriterier – regnskapsmessig skille/offentlig støtte

Det legges til grunn at selskapets arrangementer foregår i et konkurranseutsatt marked.

Revisjonen vurderer at selskapet er bevisst på problemstillingene rundt at den skjermede delen av virksomheten ikke skal subsidiere den konkurranseutsatte delen. Det er ikke opprettet separate regnskap for de ulike delene av selskapets virksomhet, men det er tatt flere grep for å opprette regnskapsmessig skille. Selskapet selv mener at de har et system som er innenfor regelverket.

Det sentrale for Lillehammer Olympiapark er å kunne vise at den konkurranseutsatte delen av virksomheten drives på konkurransemessige vilkår. Selskapets strategi for å oppnå dette ser ut til å være at man registrerer inntekter og utgifter knyttet til de enkelt arrangementer ved bruk av prosjektrekskap. Det har i alle fall tidligere foreligget en praksis for å opprettes «skyggeregnskap» hvor felleskostnader fordeles i henhold til fordelingsnøkler (som nødvendigvis er skjønsmessig fastsatt). På denne måten skulle det være mulig å identifisere de reelle kostnadene som bæres av den skjermede virksomheten. Man kan dermed vise at offentlige tilskudd kun går med på å dekke utgifter i den skjermede delen av virksomheten.

Revisjonen er imidlertid usikker på praksisen rundt det å føre skyggeregnskap. Vi har ikke fått bekreftelse på hvordan dette er gjort siden 2014. Det er også, så vidt vi kan se, usikkert om en slik praksis er i henhold til KS' anbefaling. I veilederen vi har sitert i kapittelet for vurderingskriterier sies det at «*En reell kostnadsfordeling mellom aktivitetene er en forutsetning for at kryssubsidiering unngås og prisene blir korrekte.*» Vi kan konstatere at det ikke er gjort en slik fordeling i selskapets «hovedregnskap».

Samlet mener vi at det er usikkert om vurderingskriteriene er oppfylt i dette tilfellet. En sikrere vurdering betinger at man henter inn nærmere opplysninger om selskapets regnskap og eventuell kostnadsfordeling.

7 OPPLÆRING OG INNSIKT I KOMMUNENS EIERSKAP

Problemstilling 2: Har de folkevalgte fått god opplæring og innsikt i kommunens eierskap?

7.1 VURDERINGSKRITERIER

KS anbefaling nr. 3: For å styrke det kommunale eierskapet anbefales at kommunestyret får tid til kompetanseutvikling eksempelvis ved å avholde eierskapsseminarer for samtlige folkevalgte tidlig i perioden.

Vurderingskriterium:

- For å styrke det kommunale eierskapet bør kommunestyret få tid til kompetanseutvikling, eksempelvis ved å avholde eierskapsseminarer for samtlige folkevalgte tidlig i valgperioden.

7.2 FAKTAFRAMSTILLING

I vedlegg 4 til Eierskapsmelding 2020-2024 er det tatt inn en oversikt (med henvisninger) over hvordan KS' anbefalinger er ivarettatt. Her vises det til følgende om opplæring og informasjon til de folkevalgte: «*Eierpolitikken revideres i løpet av det første året i hver kommunestyreperiode, og følges opp med en årlig Eiermelding.*»

Revisjonen har stilt Lillehammer kommune spørsmål om de folkevalgte fått god opplæring og innsikt i kommunens eierskap. Revisjonen har mottatt følgende svar fra Lillehammer kommune, jf. e-post fra Dag Vågsnes 9. februar 2024:

«Kompetanseheving for våre folkevalgte vedrørende kommunale eierskap, er en kontinuerlig prosess knyttet til alle saker fremlagt fra kommunedirektørens side vedrørende kommunale eierskap. Innføringen i temafeltet har hatt noe ulik form fra kommunestyreperiode til kommunestyreperiode. Utfordringene kommunene står i er felles for alle kommuner som har eierinteresser/satt ut kommunale tjenester til selvstendige enheter. Denne gang ble det foretatt en omfattende arbeidssesjon med i felles formannskapskonferanse for kommunene Gausdal, Lillehammer og Øyer.²⁶

For en kommune vil direkte eierskap i foretak normalt aldri være finansielt motivert. Hensikten med eierskapene er enten betraktninger knyttet til en mest mulig effektiv organisering for tilgjengeliggjøring av tjenester til kommunens innbyggere og/eller som bevisste strategiske valg for å nå politisk vedtatte mål relatert til kommunens ansvar som samfunnsutvikler.

Nettopp fordi eierskapene er virkemidler til å nå politisk vedtatte mål og mest mulig ressurseffektivt kunne tilgjengeliggjøre tjenester for kommunens innbyggere, er eierskapstemaer og eierskapsrelevante momenter også

²⁶ Konferansen ble holdt 18. januar 2024. (revisjonens merknad)

i saker som isolert ikke dreier seg om utøvelse av eierskap, en integrert del av en rekke orienteringer og saksfremstillinger kommunedirektøren gjør til formannskap og kommunestyret.»²⁷

Kommunen opplyser videre at som en oppfølging av og knyttet til saken om revisjon av eierskapsmeldingen etter kommuneloven § 26-1, vil det også bli gjennomført en opplæringssesjon med hele kommunestyret. Det vurderes om dette bør gjøres i fellesskap mellom de tre kommunestyrene i Lillehammer-regionen, eller kun for kommunestyret i Lillehammer. Planen er å gjennomføre dette i et kommunestyremøte etter sommerferien i år.

7.3 REVISJONENS VURDERING

Revisjonen vurderer at Lillehammer kommune har etablert et tilfredsstillende rammeverk for å involvere kommunestyret i kommunens eierskapsutøvelse. Kommunestyret får innsikt i kommunens eierskap behandling av eierskapsmelding for hver kommunestyreperiode og gjennom de årlige eiermeldingene.

Vi antar at denne type involvering av kommunestyret bidrar til å holde politikerne bevisste på sin rolle som eiere. Sett sammen med at formannskapet også har hatt et seminar om temaet, og at det legges opp til en opplæringssesjon for kommunestyret i nær framtid, er vår vurdering at kommunen er bevisst på å utvikle de folkevalgte kunnskap om eierskapsutøvelse generelt og overfor kommunens selskaper spesielt. De folkevalgte gis dermed mulighet til å få økt forståelse for området. Samtidig vil vi påpeke at det er viktig at hele kommunestyret gis opplæring, og ikke bare formannskapet.

²⁷ Saker som kommunen har vist til i sitt svar er tatt inn i vedlegg 2.

8 GJENNOMGANG AV STYRINGSdokumenter

Problemstilling 3: Har kommunestyret gjennomgått styringsdokumentene og avtalene som regulerer styringen av selskapene der kommunen er eier?

8.1 VURDERINGSKRITERIER

KS anbefaling nr. 5: Kommunestyret skal utarbeide og bør jevnlig revidere styringsdokumentene og avtalene som regulerer styringen av selskapet.

Vurderingskriterium:

- Kommunestyret bør jevnlig revidere styringsdokumenter og avtaler som regulerer styringen av selskaper hvor kommunen er eier.

8.2 FAKTAframstilling

Vi får opplyst at Lillehammer kommune har hatt tradisjon for å gjøre slike gjennomganger med kommunestyret knyttet til revisjon av eierskapsavtaler. *«Denne arbeidsformen har gitt kommunestyret en nær kobling og sammenheng mellom avtalene på den ene siden og saker der det skal fattes konsekvensbeslutninger for eierskap på den andre siden. Samtidig ser vi at det vil kunne føre til at det går lang tid mellom hver gang kommunestyret da får befatning med selskapsavtaler i de tilfeller der disse revideres sjelden. Vi har derfor til vurdering om vi i tillegg skal legge dem alle ved selve saken om revisjon av eierskapsmeldingen.»* (e-post Dag Vågsnes 15. februar 2024)

8.3 REVISJONENS VURDERING

For at kommunestyret skal få og opprettholde kunnskap om den overordnede styringen av kommunens selskaper, er det viktig at det er orientert om sentrale styringsdokumenter (selskapsavtaler/vedtekter). Kommunestyret kan da ta stilling til om det er behov for ytterligere styring i form av endrede, eventuelt supplerende, styringsdokumenter.

Vi forstår tilbakemeldingen fra kommunen slik at den ikke har noen rutine på å jevnlig gjennomgå dokumenter som regulerer styringen av selskaper som den eier. Som kommunen peker på betyr dette at gjerne går lang tid mellom hver gang kommunestyret da får befatning med selskapenes styringsdokumenter ettersom disse sjelden blir revidert. Revisjonen tolker informasjonen fra kommunen slik at den vil vurdere om praksis på dette området skal endres. Vi antar at dette kan være et tema i forbindelse med forestående revisjon av kommunens eierskapsmelding.

9 EIERMØTER

Problemstilling 4: Holdes det jevnlig eiermøter i selskapene der kommunen er eier?

9.1 VURDERINGSKRITERIER

KS anbefaling nr. 6: KS anbefaler at det jevnlig gjennomføres eiermøter for å bidra til god kunnskap om og dialog med selskapet.

Et eiermøte er et møte mellom kommunen(e) som eier(e), styret og daglig leder for selskapet. Eiermøtene er en uformell arena og er uforpliktende for eierne og selskapet.

I anbefalingen står det at «Noen ganger har eierne behov for å diskutere strategier seg imellom uten å treffe formelle beslutninger. Dette bør kunne gjøres uten å måtte innkalle til møte i generalforsamlingen eller representantskapet etter de formelle reglene i loven.» Anbefalingen ser altså ut til å forutsette at eiermøter avholdes etter behov.

Eierskapsmelding 2020-2024 sier følgende om eiermøter i heleide selskaper (s. 16): «I selskap der kommunen er eneeier, eller eier selskapet sammen med samarbeidende kommuner, bør det avholdes minst ett eiermøte i året i tillegg til generalforsamlingen.»

Vurderingskriterium:

- Det bør jevnlig gjennomføres eiermøter i selskapene for å bidra til god kunnskap om og dialog i selskaper der kommunen er eier.
- Der kommunen er eneeier, eller eier selskapet sammen med samarbeidende kommuner, bør det avholdes minst ett eiermøte i året i tillegg til generalforsamlingen.

9.2 FAKTAFRAMSTILLING

Ordføreren opplyser i møte 22. februar at hovedregel er at ordfører møter i eiermøter. Dersom ordfører ikke kan møte sendes normalt noen fra administrasjonen. I de tilfeller der det kan være politisk uenighet rundt kommunens eierskap, kan de være riktig at opposisjonen har en deltaker i eiermøtet. Dermed blir kommunens samlede syn bedre representert.

Etter eiermøter bør det være en administrativ oppfølging. Det er viktig for kontinuiteten at administrasjonen også er involvert. Ordføreren mener derfor at det normalt skal gode grunner til for at ordfører møter alene.

9.2.1 GLØR IKS

Revisjonen får opplyst at GLØR IKS følger KS sine anbefalinger om gjennomføring av og innhold i eiermøtene.

Selskapet avholder et uformelt eiermøte årlig, enten på slutten av året eller nyåret. Det diskuteres ikke konkrete saker, men det er informasjon om selskapet og om bransjerelaterte forhold som er hovedinnholdet i disse møtene. Ofte trekkes inn eksterne krefter for å belyse temaer. Det lages program for møtene, men ikke protokoll. De som blir invitert er medlemmene i representantskapet, styret, ledende ansatte og hovedtillitsvalgte.

GLØR anser at eiermøtene utgjør en viktig uformell arena, der man diskutere både generelle temaer og utfordringer.

9.2.2 Ikomm AS

Aksjonæravtalen punkt 2.2 sier følgende om eiermøter: *«Det skal avholdes arbeidsmøter mellom Ikomms styre og ledelse, samt Partene²⁸, for å sikre involvering av, innflytelse og forankring blant alle Partene. Det skal minimum avholdes ett arbeidsmøte i året. Dersom Partene samlet krever det, skal det avholdes flere arbeidsmøter. Hver av Partene skal ha rett og plikt til å delta i arbeidsmøtene med inntil tre representanter.»*

Ifølge e-post fra Ikomm ble følgende møter holdt i perioden 2020-2023:

- 24. mars 2021
- 22. september 2021
- 26. juni 2023

Det ble ikke avholdt eiermøter i 2020 og 2022.

9.2.3 Innlandet Energi Holding AS

I henhold til aksjonæravtalen for IEH skal det avholdes to eiermøter pr år.

Praksis knyttet til eiermøter i IEH ble undersøkt i arbeidet med forvaltningsrevisjon i Eidsiva-konsernet (rapport 2-2024). Det avholdes et fast eiermøte om våren i forbindelse med generalforsamlingen i Eidsiva Energi AS. I tillegg avholdes eiermøter dersom det er behov for å diskutere konkrete saker med alle eierne.

Eidsiva Energi har også innført en ordning med kvartalsmøter, felles med Innlandet Energi Holding, som i stor grad har overtatt for IEH sine eiermøter. Denne ordningen begrunnes med at eierne²⁹ i kvartalsmøtet får samme informasjon som de ville fått i et eventuelt eiermøte. Det vurderes da som lite hensiktsmessig å avholde særskilte

²⁸ «Partene» er eierne (revisjonens anmerkning)

²⁹ Med «eierne» menes her både de direkte eierne i Eidsiva Energi, Innlandet Energi Holding AS (49,4 %), Hafslund (Oslo kommune, 50%) og Åmot kommune (0,6%), samt kommunene som sammen eier IEH (27 kommuner i Innlandet pluss Innlandet fylkeskommune).

eiermøter i tillegg. Disse kvartalsmøtene foregår over Teams, og det informeres blant annet om strategi, utbyttepolitikk, utbytteplan og resultater. Eierne får også anledning til å stille spørsmål.

9.2.4 Jorekstad Fritidsbad AS

Daglig leder opplyser at selskapet normalt avholder eiermøter i forbindelse med generalforsamling i mars og når styret eller eiere føler at det er behov. Det ble avholdt ekstra møte 17. desember 2020. Høsten 2021 ble det ikke avholdt eiermøte. Høsten 2022 tok Jorekstad initiativ til eiermøte med kommunen, men dette ble utsatt til generalforsamlingen 2023.

9.2.5 Lillehammer Kommunale Eiendomsselskap AS (LiKE)

Daglig leder opplyser i e-post 28. november 2023 at eiermøter var vanlig i selskapet fram til 2019. Etter salget av Idrettens hus 2020, hvor LiKE hadde forretningsadresse/ kontor, flyttet selskapet til rådhuset. Dialogen mellom selskap og eier ble da mer på daglig basis enn gjennom eiermøter. Tettere dialog mellom kommune og selskap henger også sammen med at daglig leder fra 2018 har vært utleid fra Lillehammer kommune. Nå er generalforsamling det eneste faste årlige møtet mellom eier og selskap.

9.2.6 Lillehammer Olympiapark AS

Adm. dir. opplyser i e-post at det siden 2020 er avholdt eiermøter på følgende datoer: 21. april 2020, 27. november 2020, 10. mai 2022, 14. mars 2023 og 23. november 2023.

Han opplyser at selskapet ikke avholder regelmessige, uformelle eiermøter.

9.3 REVISJONENS VURDERING

Vurderingskriterium:

- Det bør jevnlig gjennomføres eiermøter i selskapene for å bidra til god kunnskap om og dialog i selskaper der kommunen er eier.

Formålet bak anbefalingen er at eierne skal ha en uformell arena hvor de kan diskutere viktige hendelser/temaer som angår selskapene. Eiermøter kan bidra til at eierne får mer informasjon om selskapet, og blir bedre kjent med det. I selskaper som avholder eiermøter inviteres gjerne flere enn bare eierrepresentantene, f.eks. kommunedirektører og medlemmer av formannskapene. Dermed kan informasjon spres til flere sentrale personer i kommunen. Eiermøter kan gjerne holdes i sammenheng med representantskapsmøter eller generalforsamlinger.

Av de selskapene vi har undersøkt avholder GLØR IKS, Ikomm AS og Jorekstad AS eiermøter regelmessig. Lillehammer Olympiapark AS har avholdt flere eiermøter siden 2020, men har ikke regelmessige eiermøter som etablert praksis. Lillehammer Kommunale Eiendomsselskap AS har ikke avholdt eiermøter siden 2020, og viser til at det er tett kontakt med kommunen.

Praksis rundt eiermøter i Innlandet Energi Holding AS har i dag et *ad hoc*-preg. Det avholdes kun eiermøter dersom det er behov for å diskutere en konkret sak med alle eierne. Eiermøter dreier seg i stor grad om virksomheten til Eidsiva Energi siden IEH ikke har egen operativ virksomhet. Vi vurderer at kvartalsmøtene gir anledning for eierne til løpende oppdatert kunnskap om Innlandet Energi Holding og Eidsiva-konsernet for øvrig. Vi legger også til grunn at møtene gir mulighet for dialog, selv om møtene kanskje i større grad enn andre eiermøter, er informasjonsmøter.

Samlet mener vi at vurderingskriteriet for det vesentlige er oppfylt. Lillehammer Kommunale Eiendomsselskap AS har ikke avholdt eiermøter de siste årene, og oppfyller dermed neppe kriteriet om «jevnlige» eiermøter. Det kan være grunner til at eierne ikke ser behov for årlige møter i enkeltselskaper, og tett daglig kontakt i et selskap som i stor grad har driftsoppgaver kan være blant slike grunner.

Vurderingskriterium:

- I selskap der kommunen er eneeier, eller eier selskapet sammen med samarbeidende kommuner, bør det avholdes minst ett eiermøte i året i tillegg til generalforsamlingen.

Alle de undersøkte selskapene unntatt Jorekstad er 100% kommunalt eid. Vi legger til grunn at dette tilfredsstiller formuleringen i eierskapsmeldingen om at de eies av «samarbeidende kommuner» (GLØR, Ikomm, Innlandet Energi Holding).

Vi viser til vurderingen ovenfor. Lillehammer Olympiapark AS har ikke etablert noen fast rutine med årlige eiermøter, men har i praksis avholdt hyppige møter. Lillehammer Kommunale Eiendomsselskap AS avholder verken årlige eiermøter, eller har avholdt eiermøter i de senere år.

10 REPRESENTASJON I EIERORGANER

Problemstilling 5: Oppnevner kommunen sentrale folkevalgte som representanter i eierorganene?

10.1 VURDERINGSKRITERIER

Ifølge KS anbefaling nr. 7 bør det være en hovedregel at kommunestyret oppnevner sentrale folkevalgte som selskapets eierrepresentanter i eierorganet.³⁰ Dette forenkler kommunikasjonen mellom kommunestyret og eierorganet.

Ordfører eller andre kommunestyrerepresentanter må gis fullmakt for å kunne stemme på generalforsamling, jf. aksjeloven § 5-2 første og annet ledd.³¹

Disse prinsippene er også nedfelt i kommunens eierskapsmelding (s. 15): *Ordfører er kommunens representant i generalforsamling og representantskap med varaordfører som vara. Ordfører kan i enkelttilfelle gi andre fullmakt til å møte på kommunens vegne.*

Den som representerer kommunen i generalforsamling og representantskap skal fremme det syn som kommunestyret har vedtatt i Eiermeldingen og/eller andre konkrete vedtak i kommunestyret.»

Vurderingskriterier:

- Som en hovedregel bør ordfører være kommunens representant i eierorganet.
- Ordfører eller andre representanter må gis fullmakt for å kunne stemme på generalforsamling, jf. aksjeloven § 5-2.

10.2 FAKTAFRAMSTILLING

Lillehammer kommune opplyser følgende i e-post (jf. e-post fra Dag Vågsnes 9.2.24):

«Det følger av ordførers rolle og funksjon at ordfører i utgangspunktet representerer Lillehammer kommune på generalforsamlinger. I de tilfeller der ordfører selv er forhindret fra å utøve denne funksjonen, utstedes fullmakt til den som da representerer i ordførers sted for Lillehammer kommune. Fullmakten journalføres, meddeles det aktuelle foretaket elektronisk før generalforsamlingen samt at en kopi tildeles vedkommende som representerer kommunen i ordførers sted.»

³⁰ Dersom formålet med selskapet er rene driftsoppgaver er det ingen ting i veien for at ansatte i kommunens administrasjon sitter i eierorganet.

³¹ I interkommunale selskaper velger hver deltaker sine representanter til representantskapet. Det skal oppnevnes minst to varamedlemmer for hvert faste medlem. Disse skal velges av kommunestyret for fire år, dersom ikke annen valgperiode er fastsatt i selskapsavtalen. (IKS-loven § 6)

10.2.1 GLØR IKS

Selskapsavtalen § 8 sier følgende om sammensetning av representantskapet:

«Ordfører skal være representant eller en av representantene.

Representantskapet har 6 medlemmer med varamedlemmer.

Medlemmene fordeles slik:

- Gausdal: 1

- Lillehammer: 4

- Øyer: 1

Valget gjelder for 4 år (kommunevalgperioden).

Representantskapet konstituerer seg selv og velger selv sin leder og nestleder.

Ved votering i Representantskapet skal representantenes stemme telle likt, ved stemmelikhet er møteleders stemme avgjørende.»

I perioden 2019 – 2023 var ordfører Ingunn Trosholmen leder av representantskapet i GLØR IKS. De øvrige representantene var medlemmer av kommunestyret.

Etter valget i 2023 er kommunen representert ved ordfører Hans Olav Sundfør og kommunestyremedlemmene Anders Brabrand, Terje Kongsrud og Anne Lise Fredlund. For hvert medlem er det oppnevnt to varamedlemmer. Ordfører i Øyer, Anne Marie Sveipe er leder for representantskapet.

10.2.2 Ikomm AS

I perioden 2020 – 2023 er det blitt avholdt fire ordinære og to ekstraordinære generalforsamlinger i Ikomm. Ordfører har representert kommunen på tre av disse, kommunedirektør på to og varaordfører på én.

10.2.3 Innlandet Energi Holding AS

Ingunn Trosholmen møtte på vegne av Lillehammer kommune i generalforsamlinger 2022 og 2023.

På generalforsamling 2020 og 2021 var Lillehammer kommune og Gausdal kommune representert gjennom LGE Holding, og det framgår ikke hvem som møtte i generalforsamlingen for selskapet.

10.2.4 Jorekstad Fritidsbad AS

Lillehammer kommune var representert ved ordfører Ingunn Trosholmen ved generalforsamlingen i 2021. I 2020, 2022 og 2023 stilte kommunalsjef Terje Næss Olsen i hennes sted (med fullmakt).

10.2.5 Lillehammer Kommunale Eiendomsselskap AS

Lillehammer kommune har vært representert ved ordfører Ingunn Trosholmen. I 2022 stilte kommunedirektør Tord Buer Olsen i hennes sted (med fullmakt).

10.2.6 Lillehammer Olympiapark AS

Ordfører Ingunn Trosholmen har representert Lillehammer kommune i generalforsamlinger. I 2022 stilte kommunedirektør i hennes sted (med fullmakt).

10.3 REVISJONENS VURDERING

I tråd med kriteriet stiller kommunen normalt med sentrale folkevalgte som selskapets eierrepresentanter i eierorganene. Som regel møter ordføreren. Når ordfører har vært forhindret, har varaordfører eller kommunedirektør stilt i hennes sted (med fullmakt). Ved et tilfelle har en kommunalsjef møtt.

Revisjonen vurderer at fullmakt til ordfører/varaordfører til å representere kommunen i generalforsamlinger er gitt via kommunens eierskapsmeldinger. Vi legger til grunn informasjonen fra kommunen om det har vært utstedt fullmakt når andre, dvs kommunedirektør, har møtt i ordførers sted.

11 SAMMENSETNING AV SELSKAPSSTYRER

Problemstilling 6: Bidrar kommunen til god sammensetning og kompetanse i selskapsstyrene?

11.1 VURDERINGSKRITERIER

Eier bør gjennom selskapets eierorgan sørge for at styrets kompetanse samlet sett er tilpasset det enkelte selskapets formål og virksomhet. Habilitet bør vurderes ved valg av styremedlemmer. Styreverv er personlige, medlemmene representerer seg selv og skal ivareta selskapets interesser til beste for alle eierne. Verken ordfører eller kommunedirektør bør sitte i styret i selskaper. (KS anbefaling nr. 9 og 15):

Ut fra denne anbefalingen har vi satt opp disse kriteriene:

- Eier bør gjennom selskapets eierorgan sørge for at styrets kompetanse samlet sett er tilpasset det enkelte selskapets formål og virksomhet.
- Habilitet bør vurderes ved valg av styremedlemmer.
- Verken ordfører eller kommunedirektør bør sitte i styret i selskaper.

11.2 FAKTAFRAMSTILLING

Ordfører gir i møte med revisjonen 20. februar uttrykk for at det er viktig at styrene har nødvendig kompetanse. Ofte handler dette om å balansere virksomhetsforståelse, juss og forståelse for det politiske landskapet og kommunens, og ev. eierkommunenes mål med selskapene. Styresammensetning skal vurderes ifm. ny eierskapsmelding. Det er viktig å passe på at selskapsstyrene ikke blir en politisk arena, men at de faktisk er profesjonelle styret.

Kapittel 5.2 i kommunens eierskapsmelding omhandler sammensetning av styret. Kapitlet omhandler:

- Kompetanse
- Mangfold
- Habilitet
- Funksjonstid
- Varamedlemmer
- Styremedlemmer i konsern

Avsnittet om kompetanse er relevant i denne problemstillingen:

«Styret skal gjenspeile og representere selskapets behov og bør ha forskjellig og supplerende kompetanse innen økonomi, strategi, organisasjon og markedene selskapet opererer i. Videre bør styret inneha faglig innsikt i og interesse for selskapets formål. Forståelse og erfaring fra det politiske systemet kan også være en viktig kompetanse inn i et styre.»

Spesielt for mindre selskap er et kompetansesterkt styre viktig, fordi man på denne måten kan få tilgang på kompetanse som selskapet ellers ikke vil kunne holde seg med. Videre er det viktig å ha styremedlemmer som har tilstrekkelige forutsetninger for å foreta selvstendige vurderinger av ledelsens saksfremlegg og vesentlige avtaler som inngås av selskapet.»

Pr. februar 2024 er verken ordfører eller kommunedirektør medlem i noen av styrene i de seks selskapene vi sett på i denne rapporten.

11.3 REVISJONENS VURDERING

Revisjonens inntrykk er at det arbeides seriøst, både med å finne fram til gode kandidater til selskapsstyrene, og med å sette sammen styrever som ivaretar selskapets oppgaver ut fra dets formål. Styresammensetning er også behandlet i kommunens eierskapsmelding, og kommunen uttrykker dermed sentrale forventninger til styrets kompetanse.

Det framstår også som at det er bevissthet med hensyn til eventuelle habilitetsmessige forhold. Vi må imidlertid ta forbehold om at vi ikke har studert sammensetningen av selskapenes styrever konkret, og vi har heller ikke gjort nærmere undersøkelser av det arbeidet som gjøres med å finne fram til egnede kandidater til styrene.

Hverken ordfører eller kommunedirektør sitter i styret i noen av de selskapene vi har undersøkt.

12 VALGKOMITÉER

Problemstilling 7: Har selskapene vedtektsfestet valgkomité for valg til styrene?

12.1 VURDERINGSKRITERIER

KS anbefaling nr. 10: Det bør fastsettes i vedtektene eller selskapsavtalen at valg av styrer i kommunalt eide selskaper bør skje ved bruk av valgkomité. Det bør lages retningslinjer som regulerer komitéens arbeid. Det bør være forsvarlige og gjennomtenkte prosesser rundt valg av kandidater til styrene med fokus på kompetanse og personlige egenskaper.

Våre vurderingskriterier er:

- Det bør fastsettes i vedtektene eller selskapsavtalen at valg av styrer i kommunalt eide selskaper bør skje ved bruk av valgkomité.
- Det bør lages retningslinjer som regulerer komitéens arbeid.

12.2 FAKTAFRAMSTILLING

Valgkomitéer er omtalt slik i kommunens eierskapsmelding 2020-2024, kapittel 4.2:

«En valgkomite i et selskap er et organ valgt av generalforsamling eller representantskap (IKS) med mandat å fremme forslag til styremedlemmer og eventuelt godtgjørelse til disse. Ordningen med valgkomite er ikke lovregulert og må tas inn det enkelte selskaps vedtekter eller i en eventuell selskapsavtale.

Valgkomiteer er vanlig i større selskap, og spesielt i større selskap med mange eiere. I selskap der det brukes valgkomite, bør valgkomiteen settes sammen slik at alle aksjeeierne føler seg representert. Flertallet i valgkomiteen bør være uavhengig av styret og den daglige ledelsen, men det er nødvendig at komiteen har innsikt i hvilken kompetanse styret har behov for.

For å sikre best mulig grunnlag for sine vurderinger skal valgkomiteen ha kontakt med sittende styremedlemmer, daglig leder og eierne. Alle eiere bør gis anledning til å foreslå kandidater til styreverv i selskapet. I en del større selskap brukes profesjonelle rådgivere for å finne fram til gode styremedlemmer. Det finnes også databaser der personer med ulik styrekompetanse er registrert.

Valgkomiteens innstilling skal begrunnes og innstillingen bør også redegjøre for hvordan komiteen har arbeidet.»

Ifølge saksframlegget til Eiermelding 2023 arbeider kommunedirektøren, i tråd med anbefalingene fra KS, for at alle foretak kommunen har eierskap i, skal ha valgkomite. «Kommunedirektøren har prioritert oppfølging av dette basert på eierinnflytelse. Alle foretak Lillehammer kommune har 1/3 eller større eierandel i, har nå valgkomite. Kommunen ved kommunedirektøren fremmer kandidater til styrende organer i de tilfeller der disse ikke har vært

underlagt politisk behandling. I begge tilfeller er kompetansemiksen og kjønnsrepresentasjon tema i dialog med foretakene/valgkomiteene.»

Ordfører sitter ikke som medlem i valgkomitéer. Han gir overfor revisjonen uttrykk for at dette ville kunne skape rolleklarhet ettersom ordfører er kommunens representant i eierorganet. Det vil være uheldig om samme person både skulle sitte i valgkomitéen og skal stemme over komitéens innstilling i eierorganet.

12.2.1 GLØR IKS

GLØR har oppnevnt valgkomité. Valgkomité er ikke nedfelt i selskapsavtalen.

Retningslinjer for valgkomitéen ble vedtatt av representantskapet i møte 11. oktober 2020. Ifølge retningslinjene består valgkomiteen i GLØR av tre medlemmer og velges på representantskapets årsmøte (representantskapets ordinære møte om våren). Retningslinjene fastsetter også prosedyrer for komiteens arbeid og momenter som skal vektlegges i komiteens arbeid.³²

Ledelsen av valgkomiteen går på omgang mellom eierkommunene.

12.2.2 Ikomm AS

Ikomm har bestemmelser om valgkomite i vedtektene. I henhold til §5 skal selskapet skal ha en valgkomité bestående av fire medlemmer som velges av generalforsamlingen. Valgkomiteen skal sikre at hver enkelt aksjonær stiller seg bak minst én av kandidatene i valgkomiteens innstilling.

Ifølge aksjonæravtalens pkt 2.4 skal valgkomitéen gi sin innstilling om Ikomm styresammensetning senest tre uker før ordinær generalforsamling. *«I sitt arbeid med innstillingen skal valgkomitéen sørge for at styret er sammensatt slik at det innehar kompetanse og erfaring som til enhver tid er relevant for de oppgaver og utfordringer Ikomm står overfor, Partenes behov samt kontinuitet i styret. Valgkomiteen skal sikre at hver enkelt Part stiller seg bak minst én av kandidatene i valgkomiteens innstilling.»*

Det er ikke vedtatt retningslinjer for valgkomiteen.

12.2.3 Innlandet Energi Holding AS

Innlandet Energi Holding har bestemmelser om valgkomite i vedtektene. § 10 fastsetter at selskapet skal ha en valgkomité bestående av tre medlemmer. Valgkomiteen skal avgi innstilling til selskapets generalforsamling om valg av medlemmer og varamedlemmer til selskapets styre. Innstilling på styreleder skal angis særskilt.

Det er fastsatt retningslinjer for valgkomitéen i Innlandet Energi Holding AS.

³² Styrets kompetanse, styremedlemmenes samarbeidsevner, alders- og kjønnsammensetning i styret. Komiteen skal også ivareta geografisk sammensetning av styret (jf. selskapsavtalen).

12.2.4 Jorekstad Fritidsbad AS

Det er nedfelt i vedtektenes § 11 at den ordinære generalforsamlingen skal velge valgkomité med fem medlemmer. Det avgis skriftlig innstilling.

Det er ikke laget instruks eller retningslinjer for valgkomitéens arbeid.

12.2.5 Lillehammer Kommunale Eiendomsselskap AS

Valgkomité er ikke vedtektsfestet. Ifølge daglig leder har selskapet valgkomité.

Generalforsamlingen har ikke utarbeidet retningslinjer for valgkomitéens arbeid.

12.2.6 Lillehammer Olympiapark AS

Lillehammer Olympiapark AS har bestemmelser om valgkomite i vedtektene. Ifølge § 6 skal selskapet ha en valgkomite bestående av 2-3 medlemmer. *«Valgkomiteen skal utarbeide en kompetanseprofil for styret, blant annet basert på informasjon fra sittende styre og daglig ledelse, og utfra denne foreslå styrekandidater. Valgkomiteens innstilling legges fram for generalforsamlingen som velger styreleder og styremedlemmer.»*

Ifølge opplysninger fra kommunen, referert ovenfor, har selskapet valgkomité. Generalforsamlingen har ikke utarbeidet retningslinjer for valgkomitéens arbeid.

12.3 REVISJONENS VURDERING

Valgkomitéen skal på oppdrag fra selskapets eierorgan foreslå kandidater til styret i selskapet. Komiteen spiller en viktig rolle for å sette sammen gode selskapsstyrer. Ordningen med valgkomité er ikke lovregulert, og den bør derfor vedtektsfestes eller nedfelles i selskapsavtalen. Retningslinjer bidrar til å strukturere valgkomitéens arbeid, herunder angi viktige forhold når det gjelder sammensetning av selskapets styre.

Alle de undersøkte selskapene har opprettet en ordning med valgkomité. Alle selskaper unntatt GLØR IKS og Lillehammer Kommunale Eiendomsselskap AS har nedfelt valgkomité i selskapets vedtekter. Disse to selskapene imøtekommer derfor ikke vurderingskriteriet.

Kun to selskaper har i tråd med vurderingskriteriet utarbeidet retningslinjer for valgkomitéens arbeid. Dette er GLØR IKS og Innlandet Energi Holding AS.

13 KJØNNSREPRESENTASJON

Problemstilling 8: Har kravet om balansert kjønnsrepresentasjon i styrene blitt ivaretatt?

13.1 VURDERINGSKRITERIER

KS-anbefaling nr. 11: Eierorganet bør uavhengig av organisasjonsform tilstrebe balansert kjønnsrepresentasjon i styret. Kjønnsbalansen bør sikres både blant de faste medlemmene til styret og blant varamedlemmene.

Det følger av kommuneloven § 21-1 første ledd at reglene i aksjeloven § 20-6 om representasjon av begge kjønn i styret i statsaksjeselskap, gjelder tilsvarende for aksjeselskap hvor kommuner og fylkeskommuner til sammen eier minst to tredeler av aksjene i selskapet. Dette betyr blant annet at

- hvis styret har fire eller fem medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst to.
- hvis styret har seks til åtte medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst tre.

Lov om interkommunale selskaper (IKS-loven) § 10, første ledd fastsetter at reglene i aksjeloven § 20-6 om representasjon av begge kjønn i styret gjelder tilsvarende.

Ansattrepresentanter velges av og blant de ansatte, og behandles ikke av eierorganet i noen av selskapsformene. Ansattvalgte styrerepresentanter teller ikke med i beregningen av kjønnsrepresentasjon i styret, jf. aksjeloven § 20-6 annet ledd.

Vurderingskriterier:

- Eierorganet bør uavhengig av organisasjonsform tilstrebe balansert kjønnsrepresentasjon i styret.
- For interkommunale selskaper og aksjeselskaper hvor kommuner og fylkeskommuner til sammen eier minst to tredeler av aksjene i selskapet:
 - Hvis styret har fire eller fem medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst to.
 - Har styret seks til åtte medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst tre.
 - Kjønnsbalansen bør sikres både blant de faste medlemmene til styret og blant varamedlemmene.

13.2 FAKTAFRAMSTILLING³³

13.2.1 GLØR IKS

Fram til valg av styre i 2020 hadde styret seks eiervalgte medlemmer, tre av hvert kjønn. Av de tre varamedlemmene var det to kvinner og én mann.

³³ Faktainformasjonen stammer fra proff.no som gjengir informasjon som selskapene har sendt til Brønnøysundregisteret.

Valg av styre i 2020 ble gjort etter nye vedtekter, som fastslo at det skulle være sju eiervalgte styremedlemmer og tre varamedlemmer. Styret ble valgt med fire mannlige og tre kvinnelige eiervalgte styremedlemmer. To av tre varamedlemmer var kvinner.

Nytt styre ble valgt i 2022. I styret er fire av sju eiervalgte medlemmer kvinner.³⁴ To av tre varamedlemmer er kvinner.

13.2.2 Ikomm AS

Selskapet har sju styremedlemmer, hvorav fem er valgt av generalforsamlingen og to er valgt av de ansatte. Selskapet har ingen eiervalgte varamedlemmer.

Ved styrevalgene i 2019, 2020, 2022 og 2023 ble det valgt inn tre kvinner og to menn. Ved valget i 2021 ble valgt inn to kvinner og tre menn.

13.2.3 Innlandet Energi Holding AS

Styret består av fem medlemmer, alle er valgt av generalforsamlingen. Styret har ikke varamedlemmer.

I 2019 ble det valgt et styre med to kvinner og tre menn. Siden valg av styre 2021 har styret bestått av tre kvinner og to menn.

13.2.4 Jorekstad Fritidsbad AS

Ifølge vedtektenes § 8 skal styret skal ha sju medlemmer og to varamedlemmer. Lillehammer kommune, Forsvaret og de ansatte velger selv årlig hver sin representant, mens de øvrige velges av generalforsamlingen for to år av gangen.

Ifølge proff.no har styret siden 2020 hatt fire mannlige og to kvinnelige styremedlemmer, sett bort fra de ansattes styrerepresentant.

I perioden 2018-2020 og siden styrevalg i 2023 har selskapet, utenom ansattrepresentanten, hatt én kvinnelig og tre mannlige varamedlemmer.

13.2.5 Lillehammer Kommunale Eiendomsselskap AS

Styret har fem medlemmer, alle er valgt av generalforsamlingen. Styret har ikke varamedlemmer.

Styret ble i 2017 valgt med tre kvinner og to menn. Ved nyvalg har denne kjønns sammensetningen blitt beholdt.

³⁴ Uttreden av styremedlem medførte nyvalg høsten 2023. Kjønnssbalansen ble ikke endret.

13.2.6 Lillehammer Olympiapark AS

Selskapet hadde i 2019/-20 åtte styremedlemmer. Sju var valgt av generalforsamlingen, hvorav tre var kvinner og fire menn.

Fra styrevalg 2020 til styrevalg 2021 hadde styret fem aksjonærvalgte styremedlemmer. Av disse var to kvinner og tre menn.

Fra styrevalg i 2021 til styrevalg i 2023 var det sju styremedlemmer, hvorav seks var valgt av generalforsamlingen. Styret hadde i denne perioden tre eiervalgte medlemmer av hvert kjønn.

Siden styrevalg i 2023 har selskapet seks styremedlemmer, hvorav fem er valgt av generalforsamlingen. Tre av de eiervalgte styremedlemmene er kvinner, og to er menn.

13.3 REVISJONENS VURDERING

Alle selskaper som er omfattet av reglene om kjønnssammensetning i henholdsvis kommuneloven og IKS-loven oppfyller regelverk og retningslinjer knyttet til kjønnssammensetningen i styret.

Jorekstad AS er ikke omfattet av reglene om kjønnssammensetning i kommuneloven ettersom kommunen eier kun 37 % av aksjene, og det ikke er andre kommunale eiere. Kjønnssammensetningen, der fire av seks eiervalgte styremedlemmer menn, utgjør dermed ikke et brudd på regelverket. Anbefalingen fra KS betyr imidlertid at Lillehammer kommune som eier bør bidra til at det oppnevnes et styre med balansert kjønnsrepresentasjon.

14 HABILITET

Problemstilling 9: Har selskapsstyrene etablert rutiner for vurdering og håndtering av habilitet?

14.1 VURDERINGSKRITERIER

KS anbefaling nr. 15: Det anbefales at styrene etablerer faste rutiner for å håndtere mulige habilitetskonflikter. Personer i de kommunale eller fylkeskommunale selskapenes eierorganer og styrer må alltid vurdere sin egen habilitet i relasjon til sakene som skal behandles, og bør si fra til organet dersom det kan foreligge forhold som kan lede til inhabilitet.

Vurderingskriterier:

- Personer i de kommunale eller fylkeskommunale selskapenes eierorganer og styrer må alltid vurdere sin egen habilitet i forhold til sakene som skal behandles, og bør si fra til organet dersom det kan foreligge forhold som kan lede til inhabilitet.

14.2 FAKTAFRAMSTILLING

Eierskapsmelding 2020-2024 inneholder 13 forventninger til styret i selskaper der Lillehammer kommune eier mer enn 50% av aksjene.³⁵ Én av disse forventningene lyder slik: «Styret etablerer faste rutiner for å håndtere habilitetskonflikter.»

Habilitet mht. sammensetning av selskapsstyrer er omtalt slik i eierskapsmeldingen (side 20):

«Forvaltningsloven § 6 slår fast at verken folkevalgte eller ansatte i kommunen kan delta i behandlingen av saker der et selskap som de sitter i styret eller andre styrende organer, er part i saken. Er den overordnede tjenestemannen inhabil kan heller ikke saken behandles av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan. Dette innebærer at verken ordfører eller kommunedirektør bør sitte i styret i selskap der kommunen er eier. I Lillehammer kommune er dette et etablert prinsipp.»

Ved oppnevning av andre folkevalgte eller ansatte som representanter i styrende organer i selskap skal det alltid vurderes om det kan oppstå habilitetskonflikter, og i tilfelle hvordan disse i så fall skal løses.»

14.2.1 GLØR IKS

GLØR opplyser følgende i e-post 15. desember 2023: «Habilitet og interessekonflikter er fast sak i selskapets styremøter. Det er første sak på sakslista etter godkjenning av innkalling og saksliste. Styremedlemmene må

³⁵ Gjelder GLØR IKS, Lillehammer Kommunale Eiendomsselskap AS og Lillehammer Olympiapark AS.

melde fra om de er inhabile eller har interessekonflikter på noen av sakene som styret skal behandle. Det protokollføres om det ikke foreligger inhabilitet eller interessekonflikter og om det foreligger inhabilitet og interessekonflikter. I sistnevnte tilfeller protokollføres det hvem dette gjelder. ... Det er det enkelte medlem som selv legger frem om de mener seg inhabile eller har interessekonflikter.»

14.2.2 Ikomm AS

Revisjonen får opplyst at alle styremedlemmer i Ikomm er underlagt den generelle ulovfestede lojalitetsplikten til selskapet som styremedlemmer har. Styret har også vedtatt en styreinstruks, der pkt. 11 omtaler habilitet og har følgende innhold:

«Et styremedlem må ikke delta i behandlingen eller avgjørelsen av spørsmål som har slik særlig betydning for egen del eller for noen nærstående at medlemmet må anses for å ha framtreddende personlig, eller økonomisk særinteresse i saken, herunder spørsmål om avtaler mellom selskapet og ham selv, eller søksmål mot ham selv, eller avtale mellom selskapet og tredjepart eller søksmål mot tredje part, for så vidt han kan ha en interesse som kan være stridene mot selskapets.

Dersom selskapet ønsker å kjøpe tjenester av en eller flere av styrets medlemmer, forutsetter det at dette skjer med styrets godkjenning.»

14.2.3 Innlandet Energi Holding AS

Ifølge e-post fra selskapet 5. desember 2023 har ikke selskapet noen operativ virksomhet, og eventuelle habilitetskonflikter vil derfor være knyttet til konkrete beslutninger i styret³⁶ og hvordan styret og daglig leder håndterer disse.

«Eventuelle habilitetsutfordringer vil kunne oppstå i forbindelse med kjøp av tjenester, men omfanget er så begrenset og så oversiktlig at eventuell inhabilitet vil være enkel å avklare.

IEH har styremedlemmer og daglig leder med lang erfaring og som er godt kjent med aktuelle forhold knyttet til habilitet.

Med bakgrunn i dette har vurderingen vært at det ikke er behov for særskilte rutiner ut over det å forholde seg til de lover og regler som er nedfelt i aksjeloven og annet lovverk som er relevant for selskapets virksomhet.

To av styremedlemmene i IEH er også medlem av styret i Eidsiva. Eventuelle habilitetsutfordringer knyttet til rollen som styremedlem i Eidsiva, må håndteres av dette selskapet og deres rutiner.»

14.2.4 Jorekstad Fritidsbad AS

Daglig leder opplyser at Jorekstad har ikke hatt behov for rutiner for å håndtere mulige habilitetskonflikter, «da hvert styremedlem sitter i selskapet for seg selv og med de forpliktelser det medfører».

³⁶ Følgende beslutninger er listet opp:

- Hvordan disponere utbyttet fra Eidsiva
- Eventuell strukturelle tiltak knyttet til fusjoner eller oppkjøp i Eidsiva som vil påvirke eiersituasjonen i Eidsiva og IEH
- Kjøp av juridiske og finansielle tjenester
- p av tjenesten som daglig leder

14.2.5 Lillehammer Kommunale Eiendomsselskap AS

Daglig leder opplyser i e-post 28. november 2023 at LiKE som et 100% heleid kommunalt selskap forholder seg til Lillehammer kommune sine retningslinjer for habilitet og etikk.

14.2.6 Lillehammer Olympiapark AS

Daglig leder opplyser at habilitetsvurderinger er fast punkt på samtlige styremøter. Dette er også nedfelt i selskapets styreinstruks. Habilitet omtales slik i pkt. i styreinstruksen:

«Et styremedlem må ikke motta informasjon om eller delta i behandlingen av spørsmål som har slik særlig betydning for egen del eller for nærstående, at medlemmet må anses å ha personlig eller økonomisk interesse i saken. Dette gjelder bl.a. spørsmål om inngåelse av avtaler mellom selskapet og ham selv, søksmål mot ham selv, avtale mellom selskapet og tredjemann eller søksmål mot tredjemann, for så vidt han kan ha en interesse som kan være stridende mot selskapet.»

14.3 REVISJONENS VURDERING

Vi merker oss at KS' anbefaling på dette området ikke sier eksplisitt at det bør etableres skriftlige retningslinjer på dette området, men skriftlige retningslinjer kan gjøre det enklere å vite hvordan styremedlemmene skal håndtere slike situasjoner.

Selskapene virker å ha et bevisst forhold til egen habilitet. Vi understreker imidlertid at vi kun har undersøkt dette ved innhenting av skriftlig informasjon fra selskapenes administrasjon. Glør IKS, Ikomm AS og Lillehammer Olympiapark AS melder at de har skriftlige rutiner som gjelder vurdering og håndtering av habilitet. Lillehammer Kommunale Eiendomsselskap og Lillehammer Olympiapark AS er som heleide selskaper underlagt kravet i eierskapspolitikken om å etablere faste rutiner for å håndtere mulige habilitetskonflikter.

Innlandet Energi Holding AS og Jorekstad har gjort rede for at selskapene ikke ser behov for å etablere rutiner på området.

15 GODTGJØRING AV STYREVERV

Problemstilling 10: Har kommunen foretatt en prinsipiell avklaring av godtgjøring av styreverv?

15.1 VURDERINGSKRITERIER

KS anbefaling nr. 16: Kommunen bør i forbindelse med utarbeidelse av eierskapsmelding ha en prinsipiell diskusjon om godtgjøring av styreverv. Denne bør danne grunnlag for eierorganets fastsetting av styrehonorar.

Vurderingskriterium:

- Eierskapsmeldingen bør brukes til å løfte en prinsipiell diskusjon om godtgjøring av styreverv.

15.2 FAKTAFRAMSTILLING

Ordfører uttrykker overfor revisjonen i møte 22. februar at kommunen ønsker å være moderat ifm. størrelsen på styrehonorarene. Samtidig må dette veies mot at honorarene må være konkurransedyktige, slik at man kan få riktig kompetanse i styrene. Størrelsen på styrehonorarer er et tema som tas opp ifm. revisjon av eierskapsmeldingen. Et av temaene er hvordan man skal gjøre nødvendige avveininger mellom ønsker om rett kompetanse på den ene siden, og ønsket om å holde et moderat nivå på den annen side.

Ordfører fremholder at i de situasjoner det er ønskelig at styremedlemmer (styreleder er mest praktisk) utfører arbeid for selskapet i tillegg til styreledervervet, må premissene være transparente. Det er sentralt at behovet og honorering avklares på en ryddig måte.

Kapittel 5.3 i Eierskapsmelding 2020-2024 tar for seg godtgjøring til styret og ledende ansatte. Følgende omtale gjelder honorering av styreverv:

«Godtgjørelsen til styret bør som hovedregel reflektere kompetanse, tidsbruk og virksomhetens kompleksitet. Styreleder bør godtgjøres høyere enn styremedlemmer.

Styremedlemmer inklusive styreleder bør som hovedregel ikke påta seg oppgaver for selskapet i tillegg til styrevervet. I den grad dette likevel skjer, skal styret samtykke i forkant og det skal redegjøres for i årsberetningen. Aksjonærvalgte styremedlemmer skal ikke omfattes av eventuelle incentiv- og bonusordninger.

Dersom selskapets aktivitet medfører et økonomisk ansvar for styremedlemmene, skal dette søkes dekket gjennom en styreforsikring. Strafferettslig ansvar skal ikke dekkes.»

15.3 REVISJONENS VURDERING

Lillehammer kommune har tatt inn en prinsipiell drøfting om godtgjøring av styreverv i sin eierskapsmelding. Den går imidlertid i liten grad inn på nivå eller gir klare kriterier for godtgjøring av styreverv. Dette er det heller ikke stilt krav om i KS' anbefaling, og vi antar at det er opp til kommunen hvor langt en vil gå. Formålet med anbefalingen er å gi en politisk forankring knyttet til hvordan generalforsamlinger og representantskap vurderer styrehonorering.

16 ETISKE RETNINGSLINJER

Problemstilling 11: Har selskapsstyrene utarbeidet etiske retningslinjer for selskapsdriften?

16.1 VURDERINGSKRITERIER

KS anbefaling nr. 19: Kommunens selskaper bør ha en aktiv og bevisst holdning til etiske spørsmål, gjerne fastlagt i egne etiske retningslinjer som utarbeides for og brukes aktivt i det enkelte selskap.

Vurderingskriterium:

- Lillehammer kommune bør etterlyse en aktiv og bevisst holdning til etiske spørsmål i selskapene der kommunen eier, gjerne fastlagt i egne etiske retningslinjer.

16.2 FAKTAFRAMSTILLING

Eierskapsmelding 2020-2024 inneholder 13 forventninger til styret i selskaper der Lillehammer kommune eier mer enn 50% av aksjene³⁷. Én av disse forventningene lyder slik: «*Styret er seg bevisst selskapets samfunnsansvar og utarbeider og jevnlig reviderer etiske retningslinjer.*»

Ifølge ordfører er det viktig at selskapene etisk standard høyt på dagsordenen. Kommunen har likevel ikke satt noen generelle krav om etiske retningslinjer da et slikt krav kanskje ikke er like relevant for alle typer selskaper. Dette kan f.eks bli en ren «papirøvelse» for mindre selskaper med et fåtall ansatte. Større selskaper er det naturlig at har etiske retningslinjer.

16.2.1 GLØR IKS

Revisjonen har mottatt følgende redegjørelse fra GLØR i e-post 15. desember 2023:

«Selskapets etiske retningslinjer er sist endret 31. mai 2023. Styret hadde revisjon av selskapets etiske retningslinjer til behandling i styremøte 31. mai 2023 og signerte p5 vedtaket i styremøte 14. juni 2023.

Styret behandler årlig selskapets etiske retningslinjer.

Alle nyansatte i GLØR mottar en kopi av selskapets etiske retningslinjer og det er ellers tema internt med jevne mellomrom. Siste eksempel på dette er at alle ansatte er gitt en påminning om at etiske retningslinjer inneholder et kapittel om integritet som nå er spesielt aktuelt når det gjelder gaver og representasjon.

Selskapet har også etiske retningslinjer for leverandører.»

³⁷ Gjelder GLØR IKS, Lillehammer Kommunale Eiendomsselskap AS og Lillehammer Olympiapark AS.

16.2.2 Ikomm AS

Selskapet har etablert etiske retningslinjer, sist vedtatt 27. april 2023. Retningslinjene er tilgjengelige fra hjemmesiden og fra selskapets kvalitetssystem (for alle ansatte).

Revisjonen har mottatt følgende redegjørelse fra Ikomm:

«Ikomm har hatt etiske retningslinjer siden 2019. Disse er tilgjengelig for ansatte i personalhåndboka og vårt kvalitetssystem TQM. I arbeidsavtalen underskriver ansatte på at de forplikter seg til å sette seg inn i og etterfølge selskapets gjeldende retningslinjer. I forbindelse med årlig ISO-revisjon gjennomgås de ulike retningslinjene, og revideres dersom det er behov for det.

I forbindelse med innføring av Åpenhetsloven ble etiske retningslinjer revidert for å tydeliggjøre den enkeltes ansvar til å bidra til at selskapets retningslinjer knyttet til kvalitet, sikkerhet, personvern og samfunnsansvar etterleves. I forbindelse med dette er det gjennomført flere møter, både på ulike lokasjoner og i ulike avdelinger hvor retningslinjene og bakgrunnen for disse ble gjennomgått.

Ansatte oppfordres til å varsle om kritikkverdige forhold. Dette kan gjøres både muntlig og skriftlig, og alle varsler skal legges inn i TQM for å opprette sak og følge rutiner. Det er en lenke fra personalhåndbok som tar den enkelte til riktig sted i TQM. Det kan varsles til tillitsvalgte, nærmeste leder, eller til annen leder, og det er mulig å varsle anonymt via TQM.»

16.2.3 Innlandet Energi Holding AS

Ifølge e-post fra selskapet 5. desember 2023 vil etiske retningslinjer i stor grad være relatert til de ansatte i et selskap, men gjelder også medlemmer av et selskaps styre.

«Siden IEH ikke har egne ansatte ut over innleid daglig leder og ikke har noen operativ virksomhet, vil det i svært begrenset grad oppstå etiske dilemmaer som krever egne retningslinjer for å kunne håndtere.

Den operative virksomheten ivaretas av Eidsiva og dette selskapet har egne etiske retningslinjer som ligger på selskapets hjemmeside. Disse retningslinjene vil naturlig også gjelde for holdingselskapet IEH. Det kan eventuelt tydeliggjøres gjennom et vedtak i selskapets styre.»

16.2.4 Jorekstad Fritidsbad AS

Etiske retningslinjer ble vedtatt april 2017. Daglig leder opplyser at de ligger i personalhåndboka som alle får. Retningslinjene drøftes på personalmøter og legger rammer for hvordan de ansatte skal opptre.

16.2.5 Lillehammer Kommunale Eiendomsselskap AS

Daglig leder opplyser i e-post 28. november 2023 at LiKE som et 100% heleid kommunalt selskap forholder seg til Lillehammer kommune sine retningslinjer for habilitet og etikk.

Når selskapet oppretter datterselskaper med andre aktører, har man egne etiske retningslinjer for datterselskapet.

16.2.6 Lillehammer Olympiapark AS

Revisjonen har fått oversendt selskapets etiske retningslinjer. Vi får opplyst at disse er tatt inn i personalhåndboken og ligger fast på selskapets interne kommunikasjonsplattform.

16.3 REVISJONENS VURDERING

Selskapene vi har undersøkt har etiske retningslinjer. Unntaket er Innlandet Energi Holding AS. Dette selskapet har ikke egne ansatte, kun innleid daglig leder, og antas derfor å være i en spesiell situasjon.

Det er viktig at de etiske retningslinjene benyttes aktivt i arbeidet med holdninger og etikk i selskapene. Samtidig som de etiske retningslinjene og bruken av disse bør ligge på selskapene selv, så er det viktig at også eierne har det etiske arbeidet på dagsordenen. Kommunens omdømme er også avhengig av hvordan de forvalter sitt samfunnsansvar gjennom egne selskaper.

17 SKATTEMESSIG BEHANDLING AV STYREVERVSGODTGJØRING

17.1 REVISJONSKRITERIER

Skattemessig kategorisering av styrearbeid

Skattelovgivningen skiller mellom inntekt som stammer fra lønn og inntekt som stammer fra næringsvirksomhet. Etter skatteloven § 5-1 første ledd er både «fordel vunnet ved arbeid» og «fordel vunnet ved (...) virksomhet», «skattepliktig inntekt». Det vil si det er inntekt som inngår i utregningen av skattesubjektets alminnelige inntekt. Som «fordel vunnet ved virksomhet» regnes fordel vunnet ved omsetning av tjenester, jf. § 5-30 første ledd. Dette omfatter f.eks. konsulentoppdrag.

I henhold til § 5-10 bokstav b, er «godtgjørelse som medlem av styre, representantskap, utvalg, råd og lignende», derimot «fordel vunnet ved arbeid». Dette anses altså ikke som fordel vunnet ved virksomhet, og skal behandles skattemessig som lønnsinntekt. I dette ligger det blant annet at et styreverv ikke kan utøves av et selskap, eller av et individ på vegne av et annet selskap. Et styreverv er alltid et personlig verv, og godtgjøring skal skje ved avlønning. Det samme følger av det alminnelige skatterettslige prinsippet om at inntekt skal tilordnes det subjekt som rent faktisk utfører den inntektsgivende ytelsen.

Temaet som skal vurderes i dette kapittelet reiser spørsmål om hvordan avtaler om godtgjøring av styreverv kan innrettes. Det sentrale her er at det ikke finnes regler, hverken i skatteloven, aksjeloven eller IKS-loven som sier noe nærmere om innretningen av avtaler om styrehonorar. Heller ikke NUES eller KS sine anbefalinger om god eierstyring behandler temaet. Det må derfor forutsettes stor grad av frihet på området. Herunder må det antas at det er innenfor regelverket å inngå avtaler om at styrevervet dels godtgjøres gjennom en fast sats, og dels gjennom en timebasert modell. Det finnes for øvrig ikke holdepunkter for å skille skatterettslig mellom en ordning hvor det betales timebasert for «arbeidsinntekt», og en modell hvor det ytes godtgjøring for «tapt arbeidsfortjeneste».

Gitt så at man har en avtale som fastsetter et fast styrehonorar og i tillegg en ekstra timebasert godtgjøring for medgått arbeidstid, kan det så spørres om timegodtgjøringen skal anses som styrehonorar eller som en annen type inntekt. I tillegg bærer det preg av å være en omgåelse av skatteloven § 5-10 bokstav b om den ene delen av styregodtgjøringen (timegodtgjøringen, som er relevant her), ikke behandles som styregodtgjøring, men f.eks. som konsulenthonorar. Dette taler for at det bør legges til grunn en sterk presumsjon om at avtaler som gjelder godtgjøring mellom selskaper og styremedlemmer, skal anses for å gjelde arbeid utført i egenskap av styrevervet. Det må derfor legges til grunn at dersom man skal kunne påstå at arbeidet er utført i egenskap av å være et konsulentoppdrag, må dette uttrykkelig fremgå av avtale. I fravær av klare avtalerettslige holdepunkter for noe annet, må det forutsettes at det utførte arbeidet er definert som styrearbeid.

Særlig om selskapenes rapporteringsplikt ifm. godtgjøring for styreverv

A-opplysningsloven gjelder «Fysiske og juridiske personer som har opplysningsplikt etter bestemmelsene nevnt i § 3 første ledd», jf. § 2.

A-opplysningsloven § 3 første ledd bokstav a henviser til skatteforvaltningsloven § 7-2. I henhold til denne bestemmelsens første ledd bokstavene a og d, skal den som selv eller gjennom andre i løpet av en kalendermåned har utbetalt lønn og annen godtgjøring for arbeid samt godtgjøring til medlem av styre, gi opplysninger om alt som er betalt den enkelte mottaker. Opplysningene skal gis i henhold til reglene i a-opplysningsloven.

I våre revisjonskriterier avgrenser vi mot nærmere undersøkelser av a-meldingene som er sendt. Dersom utbetaling av honoraret er gjort som lønn, forutsetter vi at innrapporteringen er korrekt.

Særlig om arbeidsgiveravgift

Hovedregelen for arbeidsgiveravgift fastsettes i folketrygdloven § 23-2. Bestemmelsens første og annet ledd har følgende innhold:

«Arbeidsgiveren skal betale arbeidsgiveravgift av lønn og annen godtgjørelse for arbeid og oppdrag i og utenfor tjenesteforhold som han plikter å innrapportere. Arbeidsgiveravgiften fastsettes i prosent av det beløp som skal innrapporteres for vedkommende år. Plikten til å betale arbeidsgiveravgift gjelder selv om beløpet fritas for innrapporteringsplikt på grunn av beløpets størrelse

Det skal ikke betales arbeidsgiveravgift når arbeidet eller oppdraget er utført som ledd i selvstendig næringsvirksomhet. Av godtgjørelse til medlemmer i styrer, representantskap, utvalg, råd og lignende skal det alltid betales avgift som av lønnsinntekt.»

Prinsipper for god eierstyring

KS' anbefaling for god eierstyring nr. 16 er at det skal foretas en prinsipiell avklaring av godtgjøring for styreverv. Dette begrunnes blant annet slik: «Styremedlemmer bør være uavhengige og ikke ha økonomisk egeninteresse i selskapet. Styremedlemmer bør derfor ikke påta seg særskilte oppgaver for det aktuelle selskapet i tillegg til styrevervet.»

NUES behandler samme tema under punkt 11 (jf. NUES 2021). Her står det blant annet: «Styremedlemmer, eller selskaper som de er tilknyttet, bør ikke påta seg særskilte oppgaver for selskapet i tillegg til styrevervet.» Under kommentarene til anbefalingen presiseres det at «Anbefalingen om at styremedlemmer ikke bør ha tilleggsoppgaver for selskapet, er begrunnet med behovet for at styremedlemmene skal være uavhengig i forhold til den daglige ledelsen.»

Konkrete revisjonskriterier:

- Selskapene skal ikke inngå avtaler om godtgjøring for styreverv med andre enn styremedlemmet som rent faktisk har utført arbeidet.
- Godtgjøring til styremedlemmer for arbeid utført i egenskap av å være styremedlem, skal utbetales til det aktuelle styremedlemmet personlig, som lønn.
- Styremedlemmer, eller selskaper som de er tilknyttet, bør ikke påta seg særskilte oppgaver for selskapet i tillegg til styrevervet.

17.2 FAKTAFRAMSTILLING

17.2.1 GLØR IKS

Økonomi- og administrasjonssjef i GLØR IKS informerte som følger i e-post datert 26. januar 2024:

- Det er inngått avtaler mellom selskapet og styreleder. For andre styremedlemmer er det ikke inngått avtaler mellom selskapet og det enkelte styremedlem. Avtaler inngått mellom selskapet og styreleder skrives årlig. Denne settes opp slik at styreleder delvis godtgjøres gjennom et standard styrehonorar, og delvis et timebasert honorar for medgått arbeidstid.
- Arbeidsgiveren til et annet styremedlem (ikke styreleder) har fakturert selskapet for tapt arbeidsfortjeneste.
- I perioden 2020 – 2023 er det ikke eksempler på at andre (eiervalgte) styremedlemmer enn styreleder har påtatt seg annet arbeid for selskapet ut over det som kan sies å være en styreoppgave.
- Glør IKS mener at de arbeidsoppgaver som er utført av styreleder i perioden 2020 – 2023 ligger innenfor utøvelsen av vervet som styreleder.

Avtalene som er datert 30. april 2019, 2. november 2022 og 28. april 2023 er inngått med styreleder personlig. Avtalen signert 30. april 2021 er inngått med styreleders egneide aksjeselskap.

De avtalene som er inngått med styreleder gjelder timebasert tilleggsgodtgjørelse for ekstraarbeid. I alle avtalene er dette innrettet som en type erstatning for tapt arbeidsfortjeneste. Dette kommer i tillegg til styreleders faste honorar, som er vedtatt av generalforsamlingen.

Avtalene presiserer ikke om ekstraarbeidet er arbeid utført i egenskap av å være styreleder, eller om det dreier seg om konsulentoppdrag. I avtalen fra 2019 står det under «Praktisering av avtalen»: *«Ved fakturering av tapt arbeidsfortjeneste skal det skilles på om dette er arbeid som styreleder eller arbeidsoppdrag utover dette.»* Denne formuleringen er tatt ut i de senere avtalene. I disse sies det: *«Tapt arbeidsfortjeneste skal kun beregnes i de tilfeller hvor GLØR IKS ber om [styreleder] sin tilstedeværelse innenfor normal arbeidstid (...) Dette gjelder for styremøter og andre møter eller aktiviteter hvor det er viktig/påkrevd at [styreleder] i kraft av å være styreleder deltar.»*

Vi har også fått oversendt en del dokumenter som viser hvordan Glør har behandlet spørsmål rundt tematikken. Vi ser at Glør IKS i 2022 ble oppmerksom på at praksisen rundt godtgjøring av styreverv i flere tilfeller har medført lovstridig skattemessig behandling.

Problemet kom av at styreleders arbeidsgiver, i form av egneide aksjeselskap, har fakturert Glør for tapt arbeidsfortjeneste. Styreleder har dermed måttet ta ut godtgjørelsen fra Glør som utbytte ev. lønn fra sitt eget selskap. Ifølge Glør har dette blant annet medført at Glør ikke har betalt arbeidsgiveravgift for styreleders arbeid, og at styreleder/styreleders selskap har fått en større skattebyrde (inntektsskatt for selskapet + utbytteskatt er mer enn vanlig inntektsskatt ved lønn) enn det som skulle vært tilfellet. Tilsvarende problem har også oppstått ved at arbeidsgiveren til et annet styremedlem har fakturert for tapt arbeidsfortjeneste.

Som følge av at de ble gjort oppmerksomme på problemet innledet Glør IKS, styreleder og styreleders selskap dialog med Skatteetaten med sikte på å rette feilen. Partene har også rådført seg med advokat. Per nå anses feilen rettet fra og med 2022. Anbefalingen fra involvert advokat er at feilen ikke bør rettes for tiden før 2022. Dette begrunnes med at dersom man ser samlet på skatt og arbeidsgiveravgift er det beregnet at det ikke er betalt for lite til det offentlige; det er betalt litt for mye. I tillegg vil det være mye arbeid for alle parter (inkl. skatteetaten) å rette opp i feilene.

17.2.2 Ikomm AS

Adm dir i Ikomm informerte som følger i post datert 17. januar 2024:

- Det er inngått «avtale for arbeidende styreleder» mellom styreleder og selskapet. Avtalen omtales nedenfor.
- Det foreligger ingen tilfeller der styremedlemmer er godtgjort på annen måte enn ordinær lønnsgodtgjørelse.
- Det finnes ikke eksempler på at (aksjonærvalgte) styremedlemmer har påtatt seg annet arbeid for selskapet enn det som ligger i utøvelsen av styrevervet.

«Avtale for arbeidende styreleder» er inngått mellom Ikomm AS og tidl. styreleder Annar Skrefsrud. Den trådte i kraft 1. februar 2012 og ble avsluttet i 2022 ved at styreleder trådte ut av styret. Avtalen ble inngått med styreleder personlig. Nedenfor er enkelte utdrag fra avtalen gjengitt:

- Under «1. BAKGRUNN» står: *«[styreleder] skal i henhold til Avtalen fungere som konsulent i Ikomm»*
- Under «2. BISTAND» står det at styreleder i tillegg til de ordinære styrelederoppgavene skal *«bistå Ikomm med inntil 500 konsulenttimer pr. år. Dersom behovet oppstår, kan partene skriftlig avtale at [styreleder] bistår Ikomm med konsulentarbeid utover 500 timer.»*
- Under punkt «5.1. Vederlag» sies det at *«Vervet som styreleder honoreres i henhold til den til enhver tid gjeldende praksis i Ikomm. For konsulentarbeidet betaler Ikomm 750,- eks. mva. pr. utført arbeidstime».*
- Under punkt «6. BETALINGSVILKÅR - FAKTURERING» finner vi: *«Fakturaer skal skje etterskuddsvis for en måned om gangen, med mindre annet er avtalt mellom Partene [styreleder] sine fakturaer skal spesifiseres og dokumenteres slik at de kan kontrolleres av Ikomm. Utlegg og andre utgifter skal angis særskilt. Betaling skjer i henhold til faktura til [styreleder] sitt kontonummer [konto nr.] i [bank], innen 14 dager etter mottak av faktura, med mindre annet er avtalt mellom Partene for den aktuelle faktura.»*

Daglig leder bekreftet i e-post datert 30. januar 2024 at betaling for konsulenttimer har skjedd pr. faktura. Vi har fått oversendt to fakturaer som begge er utstedt fra styreleders enkeltpersonforetak, mao. at dette ikke er utbetalt som lønn.

Det er ikke inngått ny «avtale for arbeidende styreleder» etter at styreleder forlot styret i 2022.

17.2.3 Innlandet Energi Holding AS

Daglig leder informerte som følger i e-post datert 17. januar 2024:



- Det er ikke inngått avtaler mellom selskapet og medlemmene av selskapets styre i perioden 1. januar 2020 t.o.m. i dag.
- Det er ingen tilfeller av at et styremedlem har blitt godtgjort utover ordinært styrehonorar i samme periode. Det er heller ingen tilfeller av at styrehonoraret har blitt utbetalt i henhold til faktura utstedt fra annet selskap.
- Det finnes ikke eksempler på at (aksjonærvalgte) styremedlemmer har påtatt seg annet arbeid for selskapet enn det som ligger i utøvelsen av styrevervet.

17.2.4 Jorekstad Fritidsbad AS

Vi fikk bekreftet følgende av daglig leder i e-post datert 17. januar 2024:

- Det er ikke inngått avtaler mellom selskapet og medlemmene av selskapets styre i perioden 1. januar 2020 t.o.m. i dag.
- Styremedlemmer har kun fått godtgjøring som er rapportert inn som styrehonorar i samme periode.
- Det finnes ikke eksempler på at (aksjonærvalgte) styremedlemmer har påtatt seg annet arbeid for selskapet enn det som ligger i utøvelsen av styrevervet.

17.2.5 Lillehammer Kommunale Eiendomsselskap AS

Daglig leder opplyser følgende i e-post 17.01.2024:

- Det er ikke inngått avtaler mellom selskapet og medlemmene av selskapets styre i perioden 1. januar 2020 t.o.m. i dag.
- Styremedlemmer har ikke blitt godtgjort på annen måte enn som ordinært styrehonorar i samme periode.
- Det finnes ikke eksempler på at (aksjonærvalgte) styremedlemmer har påtatt seg annet arbeid for selskapet enn det som ligger i utøvelsen av styrevervet.

17.2.6 Lillehammer Olympiapark AS

Adm dir bekrefter i e-post datert 16. februar 2024:

- Det er ikke inngått avtaler mellom selskapet og medlemmene av selskapets styre i perioden 1. januar 2020 t.o.m. i dag.
- Styremedlemmer har kun fått godtgjøring som er rapportert inn som styrehonorar i samme periode.
- Det finnes ikke eksempler på at (aksjonærvalgte) styremedlemmer har påtatt seg annet arbeid for selskapet enn det som ligger i utøvelsen av styrevervet.

17.3 REVISJONENS VURDERING

Revisjonskriterium: Selskapene skal ikke inngå avtaler om godtgjøring for styreverv med andre enn styremedlemmet som rent faktisk har utført arbeidet.

De fleste selskapene vi har sett på har ikke inngått egne avtaler med styremedlemmer. Godtgjøring for styrevervet skjer altså med en fast sats fastsatt av generalforsamlingen/representantskapet. Følgende unntak gjelder:

Glør IKS inngikk avtale med styreleders egneide aksjeselskap i 2021. Denne gjaldt frem til ny avtale ble signert i 2022.

Avtalen mellom Ikomm AS og tidligere styreleder var signert av styreleder personlig, men det må forutsettes at fakturering skulle skje gjennom et selskap (for privatpersoner kan mva-registreres). Fakturaer ble sendt fra styreleders enkeltpersonforetak. Avtalen må muligens derfor reelt sees som en avtale mellom Ikomm og styreleders selskap. I dette tilfellet var det presisert at det skal faktureres for konsulentarbeid. Avtaleinngåelsen medfører dermed ikke uten videre fare for at honoraret underlegges feil skattemessig behandling. Nærmere om dette nedenfor.

Ingen av avtalene som representerer avvik fra revisjonskriteriet er gjeldende i dag. Vi mener derfor at revisjonskriteriet på tidspunkt for denne revisjonen, er oppfylt.

Revisjonskriterium: Godtgjøring til styremedlemmer for arbeid utført i egenskap av å være styremedlem, skal utbetales til det aktuelle styremedlemmet personlig, som lønn.

Godtgjøring til styremedlemmer for arbeid utført i egenskap av å være styremedlem utbetales i de fleste tilfeller til styremedlemmer personlig, som lønn. Vi har funnet følgende unntak:

Glør IKS har hatt to eksempler på at styremedlemmer har blitt godtgjort for tapt arbeidsfortjeneste gjennom faktura fra medlemmenes arbeidsgiver. Glør oppgir selv at det arbeidet som er utført er arbeid i egenskap av å være styreleder/medlem, og at godtgjørelsen dermed har skjedd på feil måte. Feilen er å anse som rettet med virkning fra og med 2022.

Også Ikomm AS hadde inngått avtale med styreleders egneide konsultentselskap, og betalte da for styreleders arbeidstimer pr. faktura. I denne avtalen er det presisert at timegodtgjøringen er for «konsulenttimer». Det dreier seg dermed ikke om styrearbeid. Timegodtgjøringen etter denne avtalen medfører dermed ikke uten videre feil skattemessig behandling. Revisjonskriteriet må dermed anses som oppfylt i dette tilfellet.

Revisjonskriterium: Styremedlemmer, eller selskaper som de er tilknyttet, bør ikke påta seg særskilte oppgaver for selskapet i tillegg til styrevervet.

Det at styreleder i Ikomm AS fungerte som konsulent for selskapet bryter med anbefalinger både i NUES og KS' anbefalinger om god eierstyring. Det bør generelt være en viss distanse mellom styret og den daglige driften av selskapet. Dette sikrer at styret kan vurdere driften på et forholdsvis uavhengig grunnlag. Dersom

styremedlemmer også utfører annet arbeid for selskapet, oppstår en situasjon der styret kontrollerer sitt eget arbeid. På denne måten svekkes styrets kontrollfunksjon.

Vi merker oss imidlertid at avtalen om «arbeidende styreleder» i Ikomm trådte ut av kraft i 2022. Det foreligger ingen slik avtale i dag, og revisjonskriteriet må dermed anes som oppfylt på tidspunkt for denne revisjonen.

18 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

18.1 KONKLUSJONER

1. *Har selskaper som utfører kommunale oppgaver, og samtidig opererer i et marked i konkurranse med andre aktører, sørget for et skille mellom de to delene?*

Vi gjengir konklusjoner for hvert av selskapene som er undersøkt:

GLØR IKS

Selskapet oppfyller kravene som stilles i regelverket om at:

- det skal lages separat regnskap og balanse på lovpålagt håndtering av husholdningsavfall,
- inntekter og utgifter som både gjelder husholdningsavfall og næringsavfall fordeles etter nøkler som reflekterer faktisk bruk,
- fordelingsnøkler dokumenteres og oppdateres jevnlig, samt at
- skatt beregnes for håndtering konkurranseutsatt avfallshåndtering.

Ikomm AS

- Selskapet ivaretar ikke kravet om regnskapsmessig skille mellom den skjermede og den konkurranseutsatte delen av virksomheten.
- Selskapet oppfyller kravene til utvidet egenregi i anskaffelsesforskriften.

Innlandet Energi Holding AS

- Selskapet er et rent holdingsselskap for eierandeler i Eidsiva Energi AS. Skille mellom kommunale oppgaver og konkurranseutsatt virksomhet er derfor ikke aktuelt for selskapet.

Jorekstad AS

- Drift og vedlikehold av idrettsanlegg omfattes av gruppeunntaket i GBER artikkel 55. Støtte til Jorekstad er dermed lovlig dersom den faller inn under gruppeunntaket. Vi presiserer at revisjonen ikke har tatt stilling til dette.
- Det ser ut til at selskapet har opprettet et regnskapsmessig skille i tråd med regelverk og anbefalinger på området. Revisjonen har ikke undersøkt selskapets regnskap og kan dermed ikke si bestemt om det regnskapsmessige skillet er tilstrekkelig.

Lillehammer Kommunale Eiendomsselskap AS

- Selskapet ivaretar ikke kravet om regnskapsmessig skille mellom den skjermede og den konkurranseutsatte delen av virksomheten.
- Selskapet oppfyller kravene til utvidet egenregi i anskaffelsesforskriften.

Lillehammer Olympiapark AS

- Drift og vedlikehold av idrettsanlegg omfattes av gruppeunntaket i GBER artikkel 55. Støtte til Olympiaparken er dermed lovlig dersom den faller inn under gruppeunntaket. Vi presiserer at revisjonen ikke har tatt stilling til dette.
- Det kan ikke konkluderes sikkert om selskapet ivaretar kravet om regnskapsmessig skille mellom den skjermede og den konkurranseutsatte delen av virksomheten.

2. Har de folkevalgte fått god opplæring og innsikt i kommunens eierskap?

Revisjonen vurderer at Lillehammer kommune har et tilfredsstillende rammeverk for å gi kommunestyret opplæring og innsikt i kommunens eierskapsutøvelse.

3. Har kommunestyret gjennomgått styringsdokumentene og avtalene som regulerer styringen av selskapene der kommunen er eier?

Kommunen har ikke noen rutine på å jevnlig gjennomgå dokumenter som regulerer styringen av selskaper som den eier.

4. Holdes det jevnlig eiermøter i selskapene der kommunen er eier?

I hovedsak følges dette opp i selskapene som er undersøkt. Lillehammer Kommunale Eiendomsselskap AS har ikke avholdt eiermøter de siste årene. Det være grunner til at eierne ikke ser behov for årlige møter i enkeltelskaper, og tett daglig kontakt i et selskap som i stor grad har driftsoppgaver kan være blant slike grunner.

5. Oppnevner kommunen sentrale folkevalgte som representanter i eierorganene?

Som regel møter ordfører personlig i møtene i eierorganene. Når ordfører har vært forhindret har varaordfører eller kommunedirektør ev. kommunalsjef, stilt i hennes sted (med fullmakt).

6. Bidrar kommunen til god sammensetning og kompetanse i selskapsstyrene?

Revisjonens inntrykk er at det arbeides seriøst, både med å finne fram til gode kandidater til selskapsstyrene, samt å sette sammen styre som ivaretar selskapet oppgaver ut fra formålet.

7. Har selskapene vedtektsfestet valgkomité for valg til styrene?

- Alle de undersøkte selskapene har opprettet en ordning med valgkomité. Alle selskaper unntatt GLØR IKS og Lillehammer Kommunale Eiendomsselskap AS har nedfelt valgkomité i sine vedtekter.
- KS anbefaler at det utarbeides retningslinjer for valgkomitéens arbeid. Kun to av de seks undersøkte selskapene har laget slike retningslinjer.

8. Har kravet om balansert kjønnsrepresentasjon i styrene blitt ivaretatt?

- Alle selskaper som er omfattet av reglene om kjønns sammensetning i henholdsvis kommuneloven og IKS-loven oppfyller regelverk og retningslinjer knyttet til kjønns sammensetningen i styret. Dette gjelder alle selskaper unntatt Jorekstad AS.

- Kjønnssammensetningen i Jorekstad AS, der fire av seks eiervalgte styremedlemmer menn, utgjør ikke et brudd på regelverket i om kjønnssammensetning i kommuneloven. Dette skyldes at Lillehammer, som eneste kommunale eier, sitter med kun 37 % av aksjene.

9. *Har selskapsstyrene etablert rutiner for vurdering og håndtering av habilitet?*

Selskapene virker å ha et bevisst forhold til egen habilitet. GLØR IKS, Ikomm AS og Lillehammer Olympiapark AS melder at de har skriftlige rutiner som gjelder vurdering og håndtering av habilitet. Lillehammer Kommunale Eiendomsselskap og Lillehammer Olympiapark AS er som heleide selskaper underlagt kravet i eierskapspolitikken om å etablere faste rutiner for å håndtere mulige habilitetskonflikter. Jorekstad AS har ikke satt dette på dagsordenen.

10. *Har kommunen foretatt en prinsipiell avklaring av godtgjøring av styreverv?*

Lillehammer kommune har i tråd med anbefalingene fra KS tatt inn en prinsipiell drøfting om godtgjøring av styreverv i sin eierskapsmelding.

11. *Har selskapsstyrene utarbeidet etiske retningslinjer for selskapsdriften?*

De undersøkte selskapene har etablert etiske retningslinjer. Unntaket er Innlandet Energi Holding AS som ikke har egne ansatte.

12. *Er selskapenes skattemessige behandling av styrehonorarer innenfor regelverket?*

- Selskapenes skattemessige behandling av styrehonorar foregår i dag i henhold til lovverket. Det har foreligget avvik i GLØR IKS, men disse er rettet.
- Selskapenes praksis pr dag er i henhold til KS' anbefaling som sier at styremedlemmer ikke bør påta seg særskilte oppgaver for selskapet i tillegg til styrevervet.

18.2 ANBEFALINGER

Kommunen bør sikre at kommunestyret jevnlig reviderer styringsdokumenter og avtaler som regulerer styringen av selskaper hvor kommunen er eier.

Kommunen bør bidra til at:

- Alle selskaper der kommunen er eier jevnlig avholder eiermøter.
- Alle selskaper vedtektsfester valgkomité for styrevalg, og selskapene vedtar retningslinjer for valgkomitéens arbeid.
- Ikomm AS og Lillehammer Kommunale Eiendomsselskap AS etablerer regnskapsmessig skille mellom oppgaver som er skjermet fra konkurranse og tjenester som selges i et kommersielt marked.
- Det undersøkes nærmere om Lillehammer Olympiapark AS og Jorekstad fritidsbad AS ivaretar kravene til skille mellom den skjermede og konkurranseutsatt deler av virksomheten.
- Jorekstad AS oppnevner et styre med balansert kjønnsrepresentasjon.

REFERANSER

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

EFTA Surveillance Authority, ESA (2022): *Norske kommuner i strid med EØS-reglene for unnlatelse av å legge ut avfallshåndteringskontrakt på offentlig anbud*. 22. september 2022.

Elen Schmedling Gimnæs (2023): *Enerett på kommunalt næringsavfall – utvikling i sak for ESA*. Samfunnsbedriftene, 23. oktober 2023.

Innlandet Revisjon IKS (2018): *Selskapskontroll Lillehammer Olympiapark AS*. Rapport 4-2018.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018): *Prop. 46 L (2017 – 2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020): *Veileder til selvkostforskriften*. H-2465. November 2020.

KS (2020): *KS Folkevalgtprogram 2019-2023 Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll*.

Miljødirektoratet (2021): *Veileder Beregne kommunale avfallsgebyrer*. Sist oppdatert 21.06.2021.

Norges kommunerevisorforbund (2018): *Veileder i selskapskontroll –med vekt på eierskapskontroll*.

Norges kommunerevisorforbund (2020): *RSK 002 Standard for eierskapskontroll*.

NUES (2021): *Norsk anbefaling eierstyring og selskapsledelse*. 14. oktober 2021.

Nærings- og fiskeridepartementet (2018a): *Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører*. Rapport fra arbeidsgruppe 23.1.2018.

Nærings- og fiskeridepartementet (2018b): *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)*. 24.4.2018.

Nærings- og fiskeridepartementet (2019): *Veileder til regelverket om offentlig støtte*. 15.3.2019.

Regnskapsloven: Lov om årsregnskap m.v. (regnskapsloven), LOV-1998-07-17-56.

Skattedirektoratet (2013): *Prinsipputtalelse Ny vurdering av skattefritak for avfallshåndteringsselskap*. Publisert: 23.04.2013.

VEDLEGG 1 BESKRIVELSE AV UTVALGTE SELSKAPER

GLØR IKS

Om selskapets virksomhet

Renovasjonsselskapet GLØR IKS utfører de lovpålagte renovasjonsoppgavene knyttet til innsamling, gjenvinning og behandling av husholdningsavfall i kommunene Gausdal, Lillehammer og Øyer. Selskapet ble stiftet i 1999, men GLØRs historie strekker seg tilbake til 1983. Eierandelene er pr 1.1.20: Lillehammer kommune 71,7 %, Gausdal kommune 15,4 %, Øyer kommune 12,9 %.³⁸

Selskapsavtalens § 4 angir selskapets formål:

«GLØR har som formål å ivareta eierkommunenes lovpålagte oppgaver innenfor avfallsbehandling og etterdrift og har fått delegert ansvaret for de ulike avfallsfraksjonene, og er tildelt enerett til å utføre disse oppgavene. Selskapet kan etter vedtak i representantskapet delta i interkommunalt samarbeide, opprette eget aksjeselskap eller delta i mindre omfang i andre selskaper for å ivareta slike lovpålagte oppgaver.

Selskapet kan tildele slike selskaper enerett til å utføre deler av egne lovpålagte oppgaver knyttet til avfallsbehandling, forutsatt at det tildelte selskapet oppfyller anskaffelsesforskriftens krav til offentlig rettslig organ som kan tildeles slik enerett. Selskapet kan også tilby tjenester innen annen renovasjons- og avfallshåndtering til næringslivet, andre kommuner og interkommunale selskaper. Dette skal ikke medføre kostnader som fører til økte renovasjonsgebyrer for de lovpålagte oppgaver. Representantskapet kan beslutte at ikke lovpålagte oppgaver skal skje gjennom særskilt aksjeselskap.»

Ved utgangen av 2023 hadde GLØR IKS 69 fast ansatte, antall årsverk var 76,8. Hovedkontoret ligger på Roverudmyra miljøpark i Lillehammer. Her finnes også deponi, sorteringsanlegg for flere avfallsfraksjoner, anlegg for behandling av masser og oppgraderingsanlegg for biogass og gjenvinningsstasjon. I tillegg har selskapet en gjenvinningsstasjon i Gausdal og en i Øyer. Mjøsanlegget AS ligger også på Roverudmyra.

Representantskapet er selskapets høyeste organ og har seks medlemmer oppnevnt av eierkommunene; Lillehammer har fire medlemmer, mens Gausdal og Øyer har ett medlem hver.

Styret har ni medlemmer, hvorav to er oppnevnt av de ansatte. Representantskapet oppnevner de andre sju medlemmene og velger styreleder. Hver av eierkommunene skal ifølge § 10 i selskapsavtalen ha en representant hver, mens de fire øvrige skal velges «på fritt grunnlag». Jan Tore Mehren har vært styreleder siden 2011.

GLØR Partner AS er et heleid datterselskap av GLØR IKS, og driver markedsføring og salg av avfallsløsninger mot næringsmarkedet i regionen. Selskapet har ingen ansatte, alt personell og administrative tjenester leies inn fra morselskapet. GLØR Partner AS eier oppsamlingsutstyr, containere, presser og ulike maskiner selv.

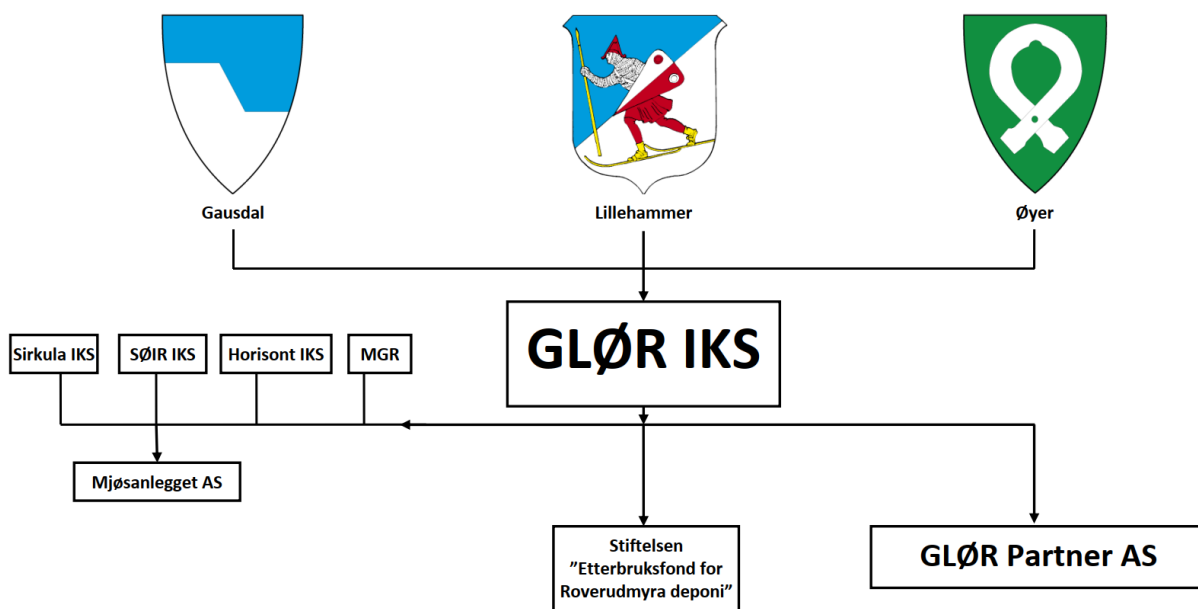
³⁸ Eierandelene vil bli oppdatert i løpet av 1. kvartal 2024 ut fra innbyggertall pr 1.1.24.

Transporttjenester kjøpes i hovedsak av morselskapet. Daglig leder i GLØR IKS er styreleder og enestyre i GLØR Partner AS.

GLØR IKS er største eier i Mjøsanlegget AS med 31,1% av aksjene. De øvrige eierne er Sirkula (Hamar), Horisont Miljøpark (Gjøvik), SØIR (Hamar) og MGR (Ringebu). På anlegget gjøres matavfall om til våtgjødsel, kompost og biogass. I tillegg til matavfall fra innbyggerne i de 18 eierkommunene, behandler Mjøsanlegget matavfall fra næringslivet, slik som storhusholdninger, dagligvareforretninger, restauranter og hoteller.

For å sikre forskriftsmessig etterbruk av deponiet på Roverudmyra ble stiftelsen Etterbruksfond for Roverudmyra Deponi etablert i 2004.

Figuren nedenfor viser selskapsstrukturen:



Kilde: GLØR IKS

Finansiell informasjon

Omsetningen til GLØR IKS økte fra 130,2 mill. kr i 2021 til 136,2 mill. kr i 2022. For konsernet økte omsetningen fra 149,5 mill. kr i 2021 til 159,4 mill. kr i 2022. Årsresultat for selskapet endte med et overskudd på 14,4 mill. kr mot et overskudd på 1,6 mill. kr i 2021.³⁹ Konsernet hadde et overskudd på 4,0 mill. kr, mot 4,2 mill. kr i 2021. Glør Partner AS omsatte for 51,1 mill. kr i 2022, årsresultatet var på 1,3 mill. kr.

Selskapet hadde ved utgangen av 2022 en langsiktig rentebærende gjeld på 42 mill. kr. Hele lånet skyldes oppføring av nytt servicebygg på Roverudmyra som ble tatt i bruk i 2022.

³⁹ GLØR Partner AS utbetalte 11 mill kr i utbytte for 2022. Dette var 0 i de foregående årene.

I henhold til retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester skal selskapets kostnader til husholdningsrenovasjon tilsvare inntektene. GLØR IKS utarbeider eget selvkostregnskap etter selvkostforskriften som omfatter de lovpålagte renovasjonstjenestene GLØR utfører for eierkommunene.

IKOMM AS

Om selskapets virksomhet

Selskapet ble stiftet i 2003, og har i dag sju kommuner som eiere. Lillehammer kommune er største eier med 42,9 % av aksjene.

Ifølge vedtektenes § 3 består selskapets virksomhet *«i å tilby og å levere varer og tjenester knyttet til informasjons- og kommunikasjonsteknologi til offentlige og private aktører, herunder gjennom investering og deltakelse i andre virksomheter.»* Samme paragraf i vedtektenes sier også følgende: *«Selskapet kan som egenregiselskap i begrenset utstrekning tilby sine produkter og tjenester til andre enn aksjonærene.»*

IKOMM er totalleverandør av IKT-tjenester til sine eierkommuner og andre kunder i offentlig og privat sektor. IKOMM leverer tjenester til kunder i Norge, Sverige, Finland, Danmark, Polen, Nederland og Tyskland. Ifølge årsberetningen for 2022 hadde selskapet 130 ansatte. Disse er lokalisert ved hovedkontoret på Fakkeldgården i Lillehammer, ved avdelingskontoret i Askim, samt kontorer på Nesodden og Lena.

I henhold til vedtektenes §5 skal selskapets styre skal bestå av minimum fem og maksimum sju aksjonærvalgte styremedlemmer etter generalforsamlingens nærmere beslutning. Styrets medlemmer, herunder styrets leder, velges av generalforsamlingen. Styret har sju styremedlemmer, hvorav to er valgt av de ansatte. Vegar Strand har vært styreleder siden 2022.

Eierne i Ikomm har inngått en aksjonæravtale, datert 30. juni 2023. Aksjonæravtalen inneholder bl.a bestemmelser om valgkomité, arbeidsmøter (eiermøter), forholdet til regelverket om utvidet egenregi, utbytte samt omsetnings- og disposisjonsbegrensninger i selskapet⁴⁰. I tillegg fastsetter aksjonæravtalen at selskapet skal lage en årlig melding til eierne, jf. pkt. 2.2: *«Innen den 1. september hvert år skal Ikomm sende ut en «eiermelding» til alle eierne. Eiermeldingen skal gi en redegjørelse for viktige emner relatert til Ikomm, herunder oversikt over alle aksjonærer, beslutninger fra arbeidsmøter og generalforsamlinger, samt redegjørelse for oppfyllelse av vilkårene for utvidet egenregi inkludert eventuelle tiltak iverksatt for å sikre fortsatt oppfyllelse av disse vilkårene.»*

Finansiell informasjon

Omsetningen i IKOMM AS økte fra 232,4 mill. kr i 2021 til 263,0 mill. kr i 2022, en vekst i omsetningen på 13,2%. Årsresultatet beløp seg til 1,5 mill. kr, ned fra 11,4 mill. kr året før.

⁴⁰ Bl.a at Ikomm aksjer kun kan eies av kommuner eller fylkeskommuner.

Ikomm ble omtalt i Lillehammer kommunes Eiermelding 2021.⁴¹ Her framgår at det ifølge aksjonæravtalen (2017) ikke skal tas ut utbytte fra selskapet før tidligst fra regnskapsåret 2020. På Eiermøte i august 2020 ble det vedtatt en utbytteplan der hovedregelen er at eierne i årene framover får utbetalt 50 % av årsresultatet som utbytte.

Ifølge årsberetning 2022 forventes videre vekst i kommunesektoren. Flere kommuner er i prosess for å tre inn i IKOMM, blant annet for å kunne møte utfordringer innenfor digitalisering og sikkerhet.

INNLANDET ENERGI HOLDING AS

Om selskapets virksomhet

Innlandet Energi Holding AS (IEH) samler Innlandets eierinteresser i Eidsiva Energi AS etter transaksjonen i 2019 der eierskapet i Eidsiva Energi AS ble delt mellom Hafslund (eid av Oslo kommune) og kommuner i Innlandet. IEH sitt vedtektsfestede formål er «å eie aksjer i Eidsiva Energi AS ("Eidsiva") og gjennom dette eierskapet bidra til å utvikle verdier i Eidsiva samt det som står i forbindelse med dette».

Formålet til selskapet Innlandet Energi Holding AS kan oppsummeres i følgende (jf. Årsberetning 2022):

- Selskapets skal eie aksjer i Eidsiva Energi og bidra til å utvikle verdier i Eidsiva.
- Selskapet skal bygge opp under en strategi for Eidsiva basert på offentlig eierskap til både nett og kraftproduksjon.
- Bidra til videre strukturutvikling og konsolidering.
- Utvikle eierskapet til Innlandet Energi Holding med nye eiere fra Innlandet

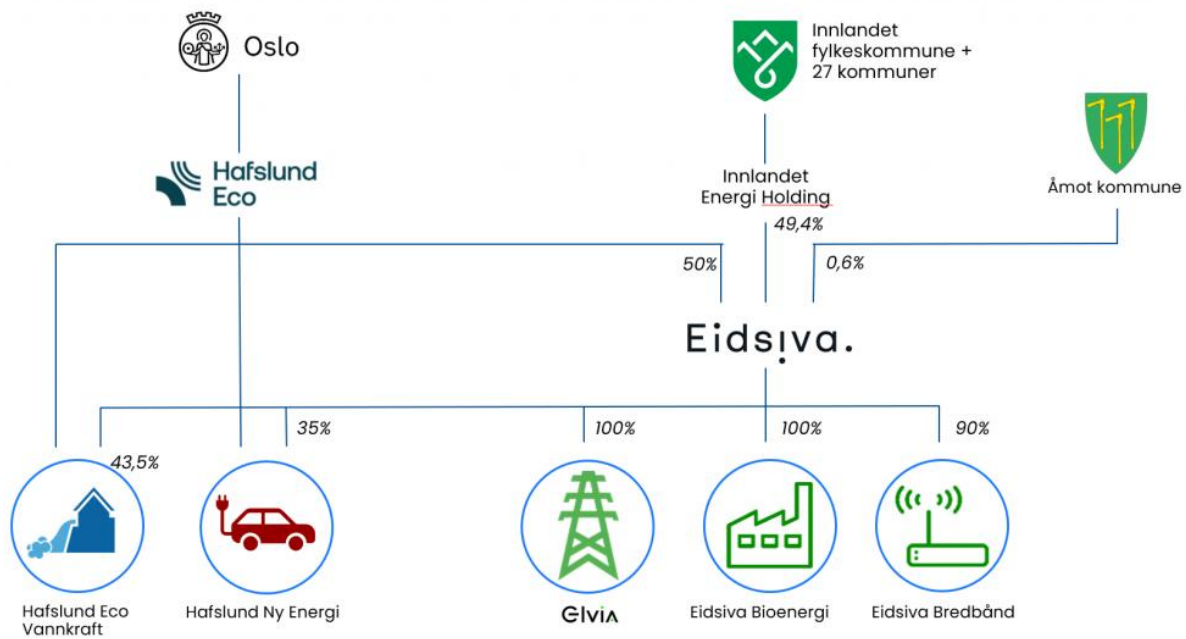
Etter at Lillehammer og Gausdal Energiverk Holding AS ble avviklet i 2020, er Lillehammer kommune eier i Innlandet Energi Holding AS.⁴² Selskapet er eid av Innlandet fylkeskommune og 27 kommuner i Innlandet. Fylkeskommunen er største eier med 30,7 %⁴³. De største eierne ellers er Hamar kommune (21,5 %), Ringsaker kommune (14,5 %) og Lillehammer kommune (12,6 %).

Fra 2020 gjelder følgende eier- og selskapsstruktur i Eidsiva-konsernet:

⁴¹ Ikke omtalt i senere Eiermeldinger da kommunens eierandel har falt til under 50 %.

⁴² Vedtatt av kommunestyret i Lillehammer 29.10.20 (sak 92/20).

⁴³ Fordelt på de to heleide selskapene Hedmark Fylkeskraft AS og Oppland Fylkeskraft AS.



Styret i IEH skal ifølge vedtektenes § 7 bestå av inntil syv medlemmer og to varamedlemmer. Styret har fem medlemmer. Øystein Løseth har vært styreleder siden 2021. Daglig leder er innleid i deltidsstilling.

Eierne har inngått en aksjonæravtale for selskapet som sier at det skal ha et eierutvalg med seks medlemmer som reflekterer eiersammensetningen slik at både de største og noen mindre aksjonærer er representert. Generalforsamlingen velger eierutvalget for en periode på to år. Halve eierutvalget er på valg hvert år.

Finansiell informasjon

Selskapet hadde i 2022 driftsinntekter som beløp seg til 464,6 mill. kr, opp fra 433,7 mill. året før. Årsresultatet økte fra 428,6 mill. kr i 2021 til 458,7 mill. kr i 2022. Økningen skyldes ifølge årsberetningen høyere utbytte fra Eidsiva som følge av økte kraftpriser.

Med henvisning til utbyttebestemmelsen i aksjonæravtalen for Eidsiva Energi på minimum NOK 700 millioner fra og med regnskapsåret 2020, skal det fra og med regnskapsåret 2020 utdeles et utbytte på minimum kr 328,5 millioner pr år. Beløpet for minimumsutbytte skal, etter nærmere regler, justeres årlig i forkant av ordinær generalforsamling basert på endringen i konsumprisindeksen.

I henhold til aksjonæravtalene for Eidsiva og for IEH utdeles det kvartalsvis utbytte. Både styret i Eidsiva og IEH har fått fullmakt fra generalforsamlingen i selskapene til å beslutte utbytte.

JOREKSTAD FRITIDSBAD AS

Om selskapets virksomhet

Selskapet ble etablert som aksjeselskap 5. mars 2013. Før dette var Jorekstad Fritidsbad AS (Jorekstad) registrert som et andelslag med begrenset ansvar (BA). Lillehammer kommune har, etter at aksjekapitalen ble økt i 2018,

37,2 % av aksjene i selskapet.⁴⁴ De største andre eierne er Fåberg musikkforening 13,8 % og Ungdomslaget Henrik Wergelands Minne 12,2 %.

Selskapets formål framgår av vedtektenes § 3: «*Selskapets formål er å legge til rette for kultur, idrett og rekreasjon gjennom drift og utleie av bygninger og areal. Virksomheten skal balansere både et lokalt og regionalt perspektiv. Selskapet har ikke erverv som formål, og det utbetales ikke aksjeutbytte.*»

Aktiviteten på Jorekstad består av

- Svømmehall/utebad
- Svømmeopplæring
- Kafé
- Leiligheter/hytter (utleie)
- Idrettshall/garderober
- Utleie av møtelokaler
- Treningssenter (utleie)

Ifølge vedtektenes § 8 skal styret skal ha sju medlemmer og to varamedlemmer. Lillehammer kommune, Forsvaret og de ansatte velger selv årlig hver sin representant, mens de øvrige velges av generalforsamlingen for to år av gangen. Håkon Rustad har vært styreleder siden 2016.

Ifølge årsberetning 2022 hadde selskapet 24 ansatte pr 1.1.23, fordelt på 12 årsverk.

Finansiell informasjon

Omsetningen gikk opp fra 21,4 mill. kr i 2021 til 23,4 mill. kr i 2022. Årsresultatet beløp seg til 0,4 mill. kr, ned fra 1,0 mill. kr året før.

Lillehammer kommune kjøpte skolesvømming for totalt kr. 1,2 mill. kr fra Jorekstad i 2023. I tillegg ble det bevilget et driftstilskudd på 3,414 mill. kr, fordelt med 3 mill. kr. på badeanlegget og 0,414 mill. kr på idrettshallen. Kommunestyret vedtok 31.8.23 å styrke driftstilskuddet for 2023 med 0,5 mill. kr.

Lillehammer kommune garanterer for flere lån i selskapet. Pr 31.12.2022 var saldo på disse til sammen 62 mill. kr. Størstedelen av garantibeløpet knytter deg til oppgradering/utbygging som ble gjennomført i 2018/-19.

LILLEHAMMER KOMMUNALE EIENDOMSSELSKAP AS

Om selskapets virksomhet

Selskapet ble stiftet i 1999 og er heleid av Lillehammer kommune.

⁴⁴ Kjøpet ble begrunnet med at Jorekstad hadde behov for å øke eierandelen til kommunen og idrettslag til mer enn 50 % for å være berettiget til spillemidler (kommunestyret 29.11.18, sak 94/2018). Kjøpet medførte at kommune fikk negativt flertall i selskapet.

Ifølge vedtektenes § 3 er selskapets virksomhet «kjøp og salg av bebygd og ubebygd eiendom, oppføring av bygg, eiendomsutvikling og inn- og utleie av lokaler».

De viktigste byggene i selskapets eie er Wiesesgate 2, Jørstadmoen barnehage og Vingrom barnehage. Kommunen er største leietager (barnehager og biblioteket). I tillegg er selskapet medeiere i to andre utviklingsprosjekter som er skilt ut i underselskaper. Det ene er registrert (Lurhaugen Utvikling AS), mens det andre er under stiftelse (Torggutua AS).

Styret skal iht. vedtektenes § 5 har minimum tre og maksimum fem medlemmer. Vegar Stand har vært styreleder siden 2017. Daglig leder er innleid i deltidsstilling fra Lillehammer kommune.

Finansiell informasjon

Omsetningen i selskapet har variert en del fra år til år. I 2022 var driftsinntektene 12,1 mill. kr, mot 31,9 mill. kr i 2021. Årsresultatet gikk ned fra 18,1 mill. til 3,8 mill. kr. Svingende omsetning har skyldes salg av eiendom. I 2020 ble Idrettens hus på Lillehammer solgt for 91 mill. kr. I 2021 solgte selskapet Industrigata 37 til kommunen for i overkant av 40 mill. kr.

Siden 2020 har selskapet fokusert på å øke likviditeten gjennom å realisere gevinst (salg) og redusere gjeld. Eiendom realiseres for å kunne investere i utvikling av Lurhaugen og Skysstasjonen.

LILLEHAMMER OLYMPIAPARK AS

Om selskapets virksomhet

Selskapet ble stiftet som Lillehammer Olympiske Anlegg AS i 1990. Navnet ble endret til Lillehammer Olympiapark AS i 1999. Kommunen er 100 % eier av selskapet. Formålet framgår av vedtektenes § 1: «Selskapets formål er på samfunns- og forretningsmessig basis eie, drive, vedlikeholde og utvikle anlegg som er bygget for OL i 1994 og annen virksomhet som har sammenheng med dette. Selskapet er uten eget økonomisk formål.» Det er vedtektsfestet at det ikke skal betales utbytte fra selskapet (§ 10).

Lillehammer Olympiapark AS eier og driver OL-anleggene på Lillehammer. Det vil si at selskapet står for bruk og utvikling av fem anlegg: Håkons hall, Lysgårdsbakkene hoppanlegg, Birkebeineren skistadion, Lillehammer olympiske bob- og akebane og Lillehammer snøpark.

I henhold til vedtektenes §5 skal selskapets styre skal bestå av minimum fire og maksimum ni medlemmer. Styrets leder velges av generalforsamlingen. De ansatte er representert ved ett styremedlem samt én observatør til styret. Lene Lad Johansen har vært styreleder siden 2023.

Ved utgangen av 2022 var det 41 årsverk knyttet til faste stillinger, samt sesong- og ekstrahjelp.

Finansiell informasjon

Omsetningen i selskapet økte fra 67,1 mill. kr i 2021 til 116,1 mill. kr i 2022, hovedsakelig grunnet sterk økning i arrangementsinntekter. Årsresultatet i 2022 beløp seg til – 2,1 mill. kr, ned fra 1,6 mill. kr året før.

I 2022 mottok selskapet følgende tilskudd:

- Lillehammer kommune: 14,5 mill. kr (driftstilskudd).
- Innlandet fylkeskommune: 1 mill. kr til driften av Lillehammer olympiske bob- og akebane.
- Kulturdepartementet: 3,1 mill. kr til driften av Lillehammer olympiske bob og akebane.

Tilskuddet fra Lillehammer kommune ble holdt uendret på 14,5 mill. kr i 2023.

VEDLEGG 2 – SAKER BEHANDLET I KOMMUNESTYRE OG FORMANNSKAP VEDRØRENDE KOMMUNENS EIERSKAP

Fra 01.01.2020 omfatter det følgende saker:

- [KS 3/2020 Utbygging av Jorekstad Fritidsbad](#) [Protokoll](#)
- [FS 9/2020 Partnerskapsavtalen med Skåppå kunnskapspark](#) [Protokoll](#)
- [KS 28/2020 Filminvest AS – Oppdatering av aksjonæravtale \[...\]](#) [Protokoll](#)
- [KS 29/2020 Oppfølging av foranalyse Jorekstad AS](#) [Protokoll](#)
- [KS 41/2020 Filminvest AS – Oppdatering av aksjonæravtale \[...\]](#) v [Protokoll](#)
- [Presentasjon GLØR IKS](#) (FS 02.06.2020)
- [KS 58/2020 Endring av selskapsavtale for GLØR IKS](#) [Protokoll](#)
- [KS 59/2020 Nytt servicebygg for renovasjonsselskapet GLØR IKS](#) [Protokoll](#)
- [KS 60/2020 Søknad fra Lillehammer Olympiapark AS \[...\]](#) [Protokoll](#)
- [Presentasjon av LGE Holding AS i lys av ny eierstruktur](#) (FS 08.09.2020)
- [KS 92/2020 Avvikling av LGE Holdning AS](#) [Protokoll](#)
- [FS 71/2020 Ekstraordinært tilskudd til Lillehammer Olympiapark AS](#) [Protokoll](#)
- [Presentasjon foranalyse Lillehammer Olympiapark AS](#) (FS 24.11.2020)
- [KS 109/2020 Innlandet Revisjon IKS – Endringer i selskapsavtalen](#) [Protokoll](#)
- [KS 3/2021 Ny selskapsavtale NOK Gjøvik AS](#) [Protokoll](#)
- [Presentasjon Innlandet Energi Holding AS](#) (FS 16.02.2021)
- [Presentasjon Arbeidet med mulig fusjon LIPRO AS/LIPRO Kompetanse AS](#) (FS 13.04.2021)

- [Presentasjon Status Lillehammer Olympiapark AS](#) (FS 27.04.2021)
- [KS 40/2021 Næringsarealer i Lillehammer – Etablering av selskap Kaffebordet Utvikling AS](#)
[Protokoll](#)
- [KS 34/2022 Organisering av arkivsamarbeidet IKA Opplandene kommunalt oppgavefellesskap](#)
[Protokoll](#)
- [KS 39/2022 Eierforvaltning, Innlandet Energi Holding AS, Eidsiva Energi AS og Stange Energi AS](#)
[Protokoll](#)
- [FS 47/2022 Ekstraordinær støtte Skibladner – sesongen 2022](#)
[Protokoll](#)
- [KS 81/2022 Etablering av interkommunalt vertskommunesamarbeid med Fredrikstad kommune](#)
[...]
[Protokoll](#)
- [KS 82/2022 Organisering av Lillehammer region brannvesen](#)
[Protokoll](#)
- [FS 4/2023 Avtale Visit Lillehammer](#)
[Protokoll](#)
- [Presentasjon Mulighetsstudie Parkering i fjell](#) (FS 07.02.2023)
[Protokoll](#)
- [Presentasjon Gudbrandsdal Kriesenter IKS](#) (FS 21.02.2023)
- [KS 37/2023 Kjøp av aksjer i World Expression Forum](#)
[Protokoll](#)
- [KS 38/2023 Ny samarbeidsavtale – Kontrollutvalgssekretariatet Innlandet – kommunalt oppgavefellesskap](#)
[Protokoll](#)
- [KS 48/2023 Oppnevning av representant og vararepresentant til IKA Opplandene](#)
[Protokoll](#)
- [KS 57/2023 Aksjeemisjon i Fabrikken AS](#)
[Protokoll](#)
- [KS 61/2023 Årlig tilskudd til Jorekstad AS](#)
[Protokoll](#)
- [KS 83/2023 Valg av representanter til kontrollutvalgssekretariatet Innlandets representantskap 2023-2027](#)
[Protokoll](#)
- [KS 84/2023 Valg av medlemmer i Lillehammer region brannvesen 2023-2027](#)
[Protokoll](#)
- [KS 89/2023 Valg av medlemmer til representantskap i interkommunale selskap](#)
[Protokoll](#)
- [FS 73/2023 Partnerskapsavtale Skåppå kunnskapspark 2024-2026](#)
[Protokoll](#)

UTTALELSER FRA SELSKAPER

Uttalelse fra Innlandet Energi Holding AS, 4. mars 2024

Hei,

Vi har gått gjennom utkast til rapport for eierskapskontroll i Lillehammer kommune der Innlandet Energi Holding er en av de aktuelle selskapene.

Vår vurdering er at IEH er riktig omtalt i rapporten, vi har kun følgende merknader;

- På s.11 er vist en oversikt over Lillehammer kommunes eierandel, korrekt tall for Lillehammer kommunes andel i IEH er 12,6 %
- På s. 44 står det «felles med Eidsiva Energi», skal være «felles med Innlandet Energi Holding»
- På s. 81 under «Finansiell informasjon» står det «Økningen skyldes i følge årsberetningen økte kraftpriser», mer presist bør det stå «Økningen skyldes høyere utbytte fra Eidsiva som følge av økte kraftpriser»

Ellers har vi ingen kommentarer eller merknader til omtale og vurderinger knyttet til Innlandet Energi Holding.

Innlandet Energi Holding

Oddleiv Sæle

Daglig leder

Epost: oddleiv.saele@innlandet-energi.no

Mobil: 90189388

JOREKSTAD AS

Innlandet revisjon IKS
V/Kristian Lein
Postboks 988
2626 Lillehammer

Jorekstad 7/3- 2024

Høringssvar på eierskapskontroll og utkast av 23/2 2024

Jorekstad AS har behandlet dette høringsvaret i vårt styremøte 7/3 2024 og sender over følgende uttalelse

Punkt 6.2.4 Jorekstad er ikke særskilt omtalt i kommunens eiermeldinger. Deler av omsetningen til Jorekstad stammer fra Actic treningssenter, dels er dette husleie og dels en inntekt som er knyttet til at treningssenterets medlemmer fritt kan benytte badeanlegget på Jorekstad. Jorekstad ber om at disse inntektene ikke offentliggjøres. Vi får opplyst i e-post datert 15. februar 2024 at overføringer mellom selskapet og treningssenteret skjer pr. faktura utstedt fra Jorekstad Fritidsbad AS. I samme svar vises det til at inntektene må holdes adskilt i regnskapet på grunn av forhold knyttet til merverdiavgift. Vi forstår svaret fra selskapet slik at det ikke er opprettet noe fullstendig regnskapsmessig skille mellom den skjermede delen av virksomheten og den konkurranseutsatte delen. Ved at inntektene fra den konkurranseutsatte delen faktureres vil det være mulig å identifisere inntektene fra den konkurranseutsatte delen (tjeneste faktureres, og registreres dermed på kunderskontro). Ut fra foreliggende informasjon har vi imidlertid ikke grunnlag for å tro at utgiftene er fordelt mellom de ulike delene.

Vi må beklage om svaret fra oss har vært upresis om fordeling utgiftene mellom de ulike delene. Vi oppfattet ikke spørsmålet på den måten som det kommer fram i rapporten. Vi har et avdelingsregnskap for salg, bad og idrett /kultur. Hvor utgifter og inntekter er fordelt mellom avdelingene.

Inntekter og kostnader i regnskapet til Jorekstad AS fordeles på koststedene Salg, Bad og Idrett&Kultur.

Salg inkluderer kiosk/servering, badeartikler, utleie leiligheter, selskapslokaler og parkering. Bad inkluderer basseng/svømmehall og Idrett&kultur inkluderer idrettshall og kulturhus.

Alle driftskostnader som knyttes direkte til en avdeling føres direkte på den aktuelle avdeling. Alle felleskostnader fordeles etter en fordelingsnøkkel på Salg 20%, Bad 63% og Idrett&Kultur 17%.

Lønnskostnader blir fordelt til aktuell avdeling ved timeføring i Tidsbanken. Timer til renhold og administrasjon fordeles etter samme fordelingsnøkkel som felleskostnader.

Tilskudd inntektsføres på den avdeling de er tildelt.

Avskrivninger kostnadsføres på de avdelinger de aktuelle driftsmidlene er tilknyttet.

Rentekostnader allokeres til de avdelinger der lånene er tatt opp.

Punkt 6.3.4

Driftsmodellen til selskapet gjør det i utgangspunktet enkelt å spore inntekter fra den konkurranseutsatte delen av virksomheten. Selskapet har imidlertid ikke implementert rutiner for å fordele kostnader mellom den konkurranseutsatte og den skjermede delen av virksomheten. Det regnskapsmessige skillet er dermed ikke tilstrekkelig, og vurderingskriteriene er følgelig ikke oppfylt.

Vi viser til 6.2.4. For å føre et regnskap på det nivået vi driver i forhold til tilskudd og spillemidler må dette skilles ut. Vi mener dette er oppfylt og det kan som det står ovenfor oversendes på forespørsel.

Punkt 13.3

Alle selskapene som er undersøkt, unntatt Jorekstad AS, oppfyller regelverk og retningslinjer knyttet til kjønns sammensetningen i styret.

I Jorekstad AS er fire av seks eiervalgte styremedlemmer menn, og tre av fire varamedlemmer er menn. Selskapet oppfyller dermed ikke kravet til balansert kjønnsrepresentasjon i styret.

Vi har forlagt dette for vår revisor BDO v/Rune Pettersen
Som ga følgende svar:

Vi mener konklusjonen i revisjonsrapporten er feil. Det ser ikke ut til at de har vurdert hvorvidt reglene i kommuneloven omfatter Jorekstad.

De nye kravene i aksjeloven § 6-11 a gjelder alle aksjeselskaper. Det er krav om kjønns sammensetning i styrer for selskaper som oppfyller visse vilkår. Disse innføres gradvis over tid - i første omgang gjelder dette aksjeselskaper med samlede drifts- og finansinntekter over MNOK 100. Se vedlagte onepager med mer informasjon om denne bestemmelsen.

Det er egne regler for selskaper som er heleid av staten, såkalte statsaksjeselskaper. Disse selskapene har hatt egne regler om kjønns sammensetning tidligere. Fra og med i år må alle disse selskapene oppfylle kravene i § 6-11 a, uavhengig av hvor mye de omsetter for.

Reglene for statsaksjeselskaper gjelder også aksjeselskaper der kommuner og fylkeskommuner eier minst 2/3 av aksjene, jf. kommuneloven § 21-1. Dette vil si at selskap der kommuner eller fylkeskommuner eier mindre enn 2/3, ikke omfattes av spesialbestemmelsen. Da er det den ordinære regelen i asl. § 6-11 a som gjelder.

Jorekstad AS er eid ca. 37 % av Lillehammer kommune, mens resten av aksjonærene er andre juridiske enheter som verken er kommuner eller fylkeskommuner (heller ikke eid av disse). Det er dermed kun de ordinære reglene om styresammensetning i § 6-11 a som gjelder. Altså må selskapet har MNOK 100 i inntekter for at kravene skal gjelde i 2024.

Vi ber om en ny vurdering på disse punktene før rapporten går til behandling

Mvh
Jorekstad as
Terje Rønning
Daglig leder



OLYMPIAPARKEN

Magiske øyeblikk

Innlandet Revisjon IKS
postmottak@irev.no

Lillehammer, 8. mars 2024

EIERSKAPSKONTROLL LILLEHAMMER – RAPPORTUTKAST

Vi viser til oversendt utkast til eierskapskontroll i Lillehammer kommune og sender med dette over våre innspill til rapportutkastet.

Lillehammer Olympiapark AS faller innenfor GBER artikkel 55 slik vi oppfatter det og dette kommer lite til syne gjennom rapporten der behandlingen i hovedsak setter søkelys på opprinnelig EØS-regler for offentlig støtte. Det inntas i pkt. 6.3.6 at støtte til Olympiaparken er lovlig, men at lovligheten ikke er vurdert. Hvorfor er ikke dette vurdert? En bekreftelse av lovligheten etter gruppeunntakter vil unngå behov for at mye av den øvrige informasjonen problematiseres.

Under punkt 6.2.6 er det skrevet «Det er også lagt inn kostnader til leie av egne arenaer og haller.» Dette er ikke korrekt. Prosjekter kalkuleres med et overskudd som dekker kostnader til anlegg og fast stab.

Som en generell kommentar til følgende det som omhandler Lillehammer Olympiapark AS påpeker vi at tekstinnholdet er en blanding av svar på spørsmål gjennomført i 2024 og informasjon som er innhentet over en periode opptil 10 år tilbake i tid. Mye av denne informasjon fra 2014 og frem til 2018 er ikke aktuell i dag.

«Netto bidrag fra den kommersielle delen av selskapet har for perioden 2010 – 2014 blitt beregnet i et «skyggeregnskap». Vi får opplyst at disse ble produsert for å dokumentere det reelle underskuddet på idrettsdriften, og at det ikke var snakk om kryss-subsidiering av selskapets kommersielle virksomhet med offentlige tilskuddsmidler. Vi får opplyst at skyggeregnskap ikke har blitt laget for alle anleggene siden regnskapsåret 2014 ettersom de er ressurskrevende å utarbeide.

Ledelsen i Olympiaparken mener at «skyggeregnskapene» som er ført for anleggene de enkelte år, samt kalkyler knyttet til kommersielle arrangementer, med all tydelighet viser at de offentlige driftstilskuddene i sin helhet går med til å finansiere underskuddene knyttet til idrett, drift og forvaltning av anleggene som idrettsanlegg.

Dersom man skulle gå lenger enn man gjør i dag mht regnskapsmessig skille, så ville man ifølge adm dir måttet ha opprettet to separate selskaper eller helt adskilte avdelinger. Dette ville være kostbart i form av rene utgifter og bruken av interne ressurser, bl.a i form av internprising. Det fremheves at et eventuelt skille mellom selskapene på områder som ikke fordeles i dag, ville blitt bestemt av priser på tjenester som det ikke finnes noe fungerende marked for. Bruk av slike «konstruerte» priser ville dermed ikke sikre noe bedre skille mellom offentlige og kommersielle ressurser enn dagens praksis.

Adm dir i LOP har opplyst overfor revisjonen at det ville vært svært lite praktisk og kostbart å gjennomføre et organisatorisk skille mellom idrett og kommersielle aktiviteter på alle områder, ettersom disse aktivitetene er nært sammenvevde. Dette skyldes blant annet at de samme personene både yter tjenester i driften av idrettsanleggene og overfor kommersielle kunder. Et eksempel som er nevnt av LOP er drift av stolheisen i Lysgårdsbakkene, der trenende idrettsutøvere og turister bruker heisen samtidig. Det



OLYMPIAPARKEN

Magiske øyeblikk

fremheves også at et organisasjonsmessig skille ville krevd skjønnsmessige vurderinger for å få fordelt kostnader knyttet til kostnadsbærere som eksempelvis bemanning, energiforbruk, regnskapsførsel, revisjon, administrativ data-programvare mm. Av den grunn er ledelsen i LOP av den oppfatning at det er mer praktisk og kostnadseffektivt med et regnskapsmessig skille framfor et organisasjonsmessig skille.»

All tekst markert i kursiv over er historisk informasjon. Det er i hovedsak korrekt og greit fremstilt, men det er ikke forespurt om dette nå og er kun hentet fra tidligere rapporter. Det må derfor henvises til tidligere administrerende direktører slik at dette ikke mistolkes.

I vurderingen i punkt 6.3.6 skrives: «Det har i alle fall tidligere foreligget en praksis for å opprettes «skyggeregnskap» hvor felleskostnader fordeles i henhold til fordelingsnøkler (som nødvendigvis er skjønnsmessig fastsatt). På denne måten skulle det være mulig å identifisere de reelle kostnadene som bæres av den skjermede virksomheten. Man kan dermed vise at offentlige tilskudd kun går med på å dekke utgifter i den skjermede delen av virksomheten.

Revisjonen er imidlertid usikker på praksisen rundt det å føre skyggeregnskap. Vi har ikke fått bekreftelse på hvordan dette er gjort siden 2014. Det er også, så vidt vi kan se, usikkert om en slik praksis er i henhold til KS' anbefaling. I veilederen vi har sitert i kapittelet for revisjonskriterier sies det at «En reell kostnadsfordeling mellom aktivitetene er en forutsetning for at kryssubsidiering unngås og prisene blir korrekte.» Vi kan konstatere at det ikke er gjort en slik fordeling i selskapets «hovedregnskap».

Vi har blitt forespurt om skyggeregnskap i e-post datert 23. februar 2024 med svarfrist samme dag. Vi besvarte denne e-posten med at vi er ukjente med hva som menes med skyggeregnskap i denne sammenhengen. Man kan også stille spørsmålet om dette er relevant sett opp mot GBER artikkel 55.

I samme avsnitt trekkes følgende konklusjon: «Samlet mener vi at det er usikkert om revisjonskriteriene er oppfylt i dette tilfellet. En sikrere vurdering betinger at man henter inn nærmere opplysninger om selskapets regnskap og eventuell kostnadsfordeling.» Vi viser igjen til gruppeunntaksbestemmelsen og undres over om dette er korrekt eller om man skulle vurdert lovligheten av gruppeunntaket.

På side 35 henvises det i note 22 til prosjektrengnskap gjengitt i vedlegg 1. Slik vi kan se det er ikke slik informasjon gitt i vedlegg.

Med vennlig hilsen

Per Olav Andersen

Uttalelse fra Glør IKS, 11. mars 2024

Hei,

Vi har følgende kommentarer;

- Til side 53. Vervet som leder av valgkomiteen går på omgang mellom eierkommunene v/ordførere og rulleres årlig.
- Til side 68-69. Når det gjelder saken med skatteetaten så mener vi det ikke er korrekt at «saken er ikke avsluttet på tidspunkt for denne revisjonen». GLØR IKS har gjennomført rettinger og de involverte har redegjort overfor skatteetaten for dette. Skatteetaten kan allikevel på et senere tidspunkt iverksette en endringssak knyttet til dette forholdet. Ut fra dette, dvs at skatteetaten har rett til å iverksette en endringssak på et senere tidspunkt, mener vi det ikke er rett å konkludere med at saken ikke er avsluttet. Se også det som står i rapportutkastets side 71. Her står det «feilen er å anse som rettet med virkning fra og med 2022».
- Når det gjelder skatt så mener vi det er en mer korrekt beskrivelse at «skatt beregnes for næringsvirksomheten».
- På side 78 står det at daglig leder i GLØR IKS er daglig leder i GLØR Partner AS. Det korrekte er at GLØR Partner ikke har daglig leder, men at daglig leder i GLØR IKS er styreleder (enestyre) i GLØR Partner AS.

Med vennlig hilsen

Morten Linvollen

Økonomi- og adm.sjef



E-post: morten.linvollen@glor.no

Telefon: 91 73 07 83



Besøk vår nettside: www.glor.no

Uttalelse fra Lillehammer Kommunale Eiendomsselskap AS, 11. mars 2024

Hei

LIKE har ingen kommentarer til utkast rapport. Vi er ikke nødvendigvis enige i alt, men ser ikke at våre synspunkter ville ført til endringer i rapporten.

Med vennlig hilsen

Audun A. Amdahl

Daglig leder

Tlf: +47 97753317



Lillehammer

Postboks

Org.nr: 980 706 494

www.like-eiendom.no

Kommunale

986,

Eiendomsselskap

2626

AS

Lillehammer

UTTALELSE FRA LILLEHAMMER KOMMUNE



Innlandet Revisjon IKS
Kirkegata 72

2609 LILLEHAMMER

Dato: 08.03.2024
Vår ref.: DAGHOIHO
23/7995-7
Arkivkode: 037
Løpenum: 24/7150
Deres ref:

SVAR - HØRINGSBREV OG UTKAST TIL RAPPORT - EIERSKAPSKONTROLL - LILLEHAMMER KOMMUNE

Vi viser til den pågående revisjonen av Lillehammer kommunes eierskapsutøvelse knyttet til seks av foretakene kommunen har eierinteresser i. Lillehammer kommune har følgende anførsler:

Vår vurdering er at det i utkastet til rapport for eierskapskontroll, vises til flere relevante momenter som bør tydeliggjøres gjennom den pågående prosessen med kommunestyrets revisjon av eierskapsmeldingen for Lillehammer kommune. Det gjelder også der anførsler i rapporten primært er anbefalinger.

Eventuelle feil og upresissheter i utkast til revisjonsrapporten relatert til beskrivelse av det enkelte foretaket og dets virksomhet, finner vi det riktig at foretakene får korrigere i sine betraktninger på utkast til revisjonsrapport.

Lillehammer kommune deler ikke vurderingen om at kommunen ikke har rutiner for å jevnlig gjennomgå dokumenter som regulerer styringen av foretak den har eierinteresser i. Som det fremgår av protokollene fra møter i folkevalgte organer fra revisjonsperioden (fra 01.01.2020), følger relevante styringsdokumenter alle saker der inntreden, endring av eierskapsandel eller uttreden er tema.

Lillehammer kommune følger KS sin anbefaling vedrørende valgkomite for valg av styrer. Implementering av disse anbefalingene er et pågående arbeid.

Lillehammer kommune mener kommunen som eier har fulgt opp gjeldende bestemmelser for kjønnsrepresentasjon i foretaksstyrene. Lillehammer kommune deler ikke revisors forståelse av hvilken innflytelse revisor mener kommunen har eller som tilligger kommunen å ha over styresammensetning i foretak kommunen ikke har kontroll over.

KOMMUNEDIREKTØREN
ADRESSE
Storgata 51, Postboks 986
2626 Lillehammer

EPOST
postmottak@lillehammer.kommune.no

TELEFON
61107700

Enkelte foretak kommunen har eierinteresser i, har i tillegg til aktiviteter som sorterer under leveranser til Lillehammer kommune i egenregi, også et markedsekspontert engasjement. Vi finner det naturlig at kommunen som eier, viderefører arbeidet med å redusere risikoen for kryssubsidiering i foretakene som har leveranser både innen egenregi og markedsekspontering.

Vår endelige vurdering er at utkastet til revisjonsrapport løfter frem flere temaer relatert til KS sin anbefaling for eierskapskontroll som vi mener har verdi i den pågående prosessen med revisjon av eierskapsmeldingen for Lillehammer kommune.

Med hilsen

Dag Vågsnes
Strategi- og analysesjef

Kopi:

- GLØR IKS
- Ikomm AS
- Innlandet Energi Holding AS
- Jorekstad AS
- Lillehammer kommunale eiendomsselskap AS
- Lillehammer Olympiapark AS