

Selskapskontroll

EIERSKAPSFORVALTNING
LILLEHAMMER KOMMUNE



Innlandet Revisjon IKS

FORORD

Denne rapporten er et resultat av prosjekt med formål å vurdere om Lillehammer kommunes oppfølging av sitt eierskap skjer i henhold til kommunestyrets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring.

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

Prosjektarbeidet er utført i perioden oktober 2016 til juni 2017. Kristian Lein har utført arbeidet med rapporten og står også som oppdragsansvarlig. Vi takker kommunen for samarbeidet.

Utkast til rapport ble sendt til kommunen for uttalelse. Uttalelsen ligger ved rapporten.

Lillehammer, august 2017



Kristian Lein

Oppdragsansvarlig

Innholdsfortegnelse

FORORD	2
SAMMENDRAG	4
1 INNLEDNING	6
1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING	6
1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	6
2 METODE	8
3 REVISJONSKRITERIER	9
4 KOMMUNENS EIERSKAP OG EIERSKAPSUTØVELSE	10
4.1 KOMMUNENS EIERSKAP/EIERANDELER	10
4.2 EIERPOLITIKK	13
4.3 EIERMELDING	14
4.4 EIERPOLITIKK OG EIERMELDING FØR 2016	15
4.5 POLITISKE SAKER ANGÅENDE KOMMUNENS EIERSKAP	16
5 HAR KOMMUNEN ETABLERT TYDELIGE FØRINGER FOR EIERSKAPENE SINE?	18
5.1 FYSISK SKILLE MELLOM MONOPOL OG KONKURRANSEVIRKSOMHET	18
5.2 UTARBEIDELSE AV EIERMELDINGER	19
5.3 UTARBEIDELSE OG REVIDERING AV SELSKAPSSTRATEGI OG SELSKAPSAVTALE / VEDTEKTER	21
5.4 EIERORGANETS SAMMENSETNING OG FUNKSJON	21
5.5 GJENNOMFØRING AV GENERALFORSAMLINGER, REPRESENTANTSKAPSMØTER OG EIERMØTER	22
5.6 SAMMENSETNING OG GODTGJØRING AV STYRET	23
5.7 VALGKOMITÉ FOR STYREUTNEVNELSE.....	24
5.8 HABILITETSVURDERINGER OG POLITISK REPRESENTASJON I SELSKAPSSTYRER	24
6 KOMMUNENS KONTROLL MED SINE EIERINTERESSER	26
6.1 EIERSTYRING OG -STRATEGI.....	26
6.2 RAPPORTERING OG KONTAKT EIER/SELSKAP	30
6.3 STYRESAMMENSETNING OG HABILITET	32
6.4 AVKASTNING OG UTBYTTEPOLITIKK.....	35
7 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	38
REFERANSER	40
VEDLEGG UTTALELSE FRA KOMMUNEN	41

SAMMENDRAG

Eierskapskontrollen er rettet mot hvordan kommunen etterlever og følger opp krav som den har stilt til et godt eierskap, herunder kommunale vedtak knyttet til utøvelsen av eierskap i selskaper. Prosjektet omfatter også en gjennomgang av kommunens praksis sett opp mot anerkjente prinsipper for kommunal eierskapsutøvelse.

Ut fra dette har vi formulert følgende formål for prosjektet: *Er Lillehammer kommunes oppfølging av sitt eierskap i henhold til kommunestyrets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring?*

Prosjektarbeidet er lagt opp etter følgende problemstillinger:

1. Har kommunen etablert tydelige føringer for eierskapene sine?
2. Fører kommunen kontroll med sine eierinteresser?

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

Undersøkelsen omfatter gjennomgang og vurdering av relevante dokumenter fra Lillehammer kommune. Prosjektet benytter også dokumenter knyttet til seks utvalgte selskaper som beskriver utøvelsen av kommunens eierskap i disse. Det er avholdt møter der ordfører, rådmann og strategi- og utviklingssjef har deltatt.

Det er utarbeidet revisjonskriterier for begge problemstillinger. Revisjonskriterier for problemstilling 1 er hentet fra utvalgte deler av KS' «Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll med kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak». Revisjonskriterier for problemstilling 2 er i hovedsak utledet med basis i kommunens Eiermelding, Eierpolitikk, samt politiske saker knyttet til kommunens eierskap.

Nedenfor gjengis rapportens konklusjoner og anbefalinger.

Konklusjoner

Kommunen har etablert føringer for sin eierskapsutøvelse gjennom dokumentene Eierpolitikk og Eiermelding fra 2016, samt øvrige politiske saker knyttet til kommunens eierskap. Eierpolitikken og Eiermeldingen er hovedsak i tråd med hva KS anbefaler med hensyn til utøvelse av kommuners eierskap.

Når det gjelder forhold som avviker, så vil vi trekke fram at KS anbefaler at kommunen på årlig basis bør gjennomgå overordnede prinsipper for sitt eierskap, herunder politisk og juridisk styringsgrunnlag samt selskapenes samfunnsansvar knyttet til miljø, likestilling, åpenhet, etikk osv. Kommunen har nedfelt sine styringsprinsipper i dokumentet Eierpolitikk, som oppdateres én gang pr kommunestyreperiode. Slik vi oppfatter KS' anbefaling på dette punktet bør Eiermeldingen omfatte

alle disse forholdene, blant annet for å sikre at kommunens vurderinger rundt dette blir ajourført jevnlig.

I den siste versjonen av KS' anbefalinger heter det at kommuner bør gå sammen om felles eiermeldinger der kommunen eier selskaper sammen med andre kommuner. Lillehammer kommune har ikke gått sammen med andre eierkommuner for å lage slike eiermeldinger.

Kommunen følger med noen unntak opp sitt eierskap slik eiermeldingen legger opp til. For eksempel representeres kommunen som hovedregel ved ordfører i generalforsamlinger /representantskap, slik eiermeldingen forutsetter. Vi er også av den oppfatning at krav til utbytte er avklart i de selskaper vi har sett nærmere på.

Manglende oppfølging knytter seg til følgende forhold:

- Innkallinger til generalforsamlinger/representantskap legges ikke rutinemessig fram for formannskapet slik eierpolitikken forutsetter.
- Kommunen har i begrenset grad formulert eierstrategier eller målsetninger for enkelt-selskaper.
- Kommunen har foreløpig ikke innført som rutine å avholde minst ett eiermøte årlig for selskaper som kommunen eier alene eller sammen med samarbeidende kommuner.
- Gjeldende prinsipp som går ut på at ordfører eller rådmann ikke skal sitte i styret etterleves ikke hva angår LGE Holding AS, hvor ordfører sitter i styret.

Anbefalinger

Med utgangspunkt i KS anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll, bør kommunen ved revisjon av eiermeldingen vurdere å

- samtidig gå gjennom kommunens eierpolitikk.
- lage felles eiermelding sammen med andre kommuner i selskaper hvor flere kommuner er eiere.

Når det gjelder kommunens kontroll og oppfølging av selskaper vil vi med utgangspunkt i gjeldende eierpolitikk og eiermelding anbefale at kommunen:

- følger opp eierpolitikkenes bestemmelse om at innkallinger til generalforsamlinger rutinemessig skal legges fram for formannskapet.
- vurderer hvordan eierpolitikkenes ordlyd knyttet til utarbeidelse av eierstrategi/mål for enkelt-selskaper skal følges opp. I selskaper hvor det også er andre eiere bør kommunen vurdere hvor langt den kan gå med hensyn til å lage spesifikke ønsker/mål sett fra Lillehammer kommune sitt perspektiv. I selskaper der kommunen er eier sammen med andre kommuner bør felles eiermeldinger vurderes.
- følger opp eierpolitikkenes føring om å avholde minst ett eiermøte årlig for selskaper som kommunen eier alene eller sammen med samarbeidende kommuner.
- følger opp prinsippet om at ordfører/rådmann ikke skal sitte i styret med hensyn til ordførers styremedlemskap i LGE Holding AS.

1 INNLEDNING

1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING

Kontrollutvalget i Lillehammer kommune fattet i sitt møte 5.9.16 følgende vedtak i forbindelse med behandling av Overordnet analyse for selskapskontroll:

«3. Kontrollutvalget bestiller en prosjektplan for en undersøkelse om kommunens eierskapsforvaltning til møtet den 10.10.2016.»

Av relevans for bestillingen trekkes følgende sitat fram fra Overordnet analyse for selskapskontroll (kapittel 3.4 Oppsummering):

«Kommunen har nettopp revidert sin eierpolitikk "Eierpolitikk 2016-2019" og arbeider med en ny eiermelding, som antas behandlet av kommunestyret så tidlig som mulig i denne valgperioden. Kontrollutvalget bør se an kommunens eiermelding. Denne vil gi ytterligere opplysninger om så vel selskapene som kommunens mål med selskapet.

Sekretariatet foreslår derfor at det ikke er nødvendig for kontrollutvalget å være spesielt aktive innen selskapskontroll i første del av planperioden. Det anbefales imidlertid at kontrollutvalget vurderer en generell kontroll med kommunens eierforvaltning. En slik kontroll er nylig gjennomført i de to andre kommunene i regionen.»

Kontrollutvalget bestilte i møte 10.10.16 (sak 24/16) «en eierskapskontroll om Lillehammer kommunes eierskapsforvaltning basert på den presenterte prosjektplanen».

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Eierskapskontrollen er rettet mot hvordan kommunen etterlever og følger opp krav som den har stilt til et godt eierskap, herunder vedtak knyttet til eierskapsutøvelsen. Prosjektet omfatter også en gjennomgang av kommunens praksis sett opp mot anerkjente prinsipper for kommunal eierskapsutøvelse.

Ut fra ovennevnte har vi formulert følgende formål for prosjektet: *Er Lillehammer kommunes oppfølging av sitt eierskap i henhold til kommunestyrets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring?*

Prosjektarbeidet ble lagt opp etter følgende problemstillinger:

- Har kommunen etablert tydelige føringer for eierskapene sine?
- Fører kommunen kontroll med sine eierinteresser?

Nytteverdien av prosjektet ligger primært i å bevisstgjøre kontrollutvalg og kommunestyre på kommunens ansvar som eier/medeier i selskaper. En kartlegging av hvor godt eierskapet følges opp, med etterfølgende refleksjon rundt eierstyring, kan bidra til å gjøre eierstyringen bedre og mer profesjonell.

2 METODE

Selskapskontrollen er utført i overenstemmelse med kommunelovens regler om gjennomføring av selskapskontroll i § 77, samt forskrift om kontrollutvalg §§ 13-14. Vi har i stor grad tatt utgangspunkt i metodikken som beskrives i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon.

Dokumenter

Undersøkelsen har omfattet gjennomgang og vurdering av relevante dokumenter fra Lillehammer kommune:

- Eierpolitikk
- Eiermelding
- Kommunestyresaker vedrørende Eiermelding og eierskap for øvrig
- Kommunens årsrapporter

Prosjektet har også benyttet dokumenter knyttet til seks utvalgte selskaper som beskriver utøvelsen av kommunens eierskap i disse. Vi har dessuten benyttet opplysninger fra proff.no.

Intervjuer

Vi hadde oppstartmøte for prosjektet med ordfører, rådmann og strategi- og utviklingssjef 15.2.17. Det ble holdt et nytt møte med rådmann og strategi- og utviklingssjef 1.6.17.

Undersøkelsesperiode

Når det gjelder problemstilling 1 -om kommunen har etablert tydelige føringer for eierskapene sine – har vi tatt for oss gjeldende Eierpolitikk og Eiermelding. Problemstilling 2 – om kommunen fører kontroll med sine eierinteresser – er undersøkt med utgangspunkt i perioden 2012 til 2016.

Vurdering av relevans og pålitelighet

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

Dataenes pålitelighet er ivaretatt ved verifisering av intervjureferat og innhenting av uttalelse fra ordfører på utkast til rapport.

Kvalitetssikring

Prosjektet er gjennomført i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon som er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk fastsatt av Norges kommunerevisorforening.

Innlandet Revisjon IKS har et internt kvalitetssikringssystem som er i samsvar med RSK 001.

3 REVISJONSKRITERIER

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

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

Revisjonskriteriene utledes med utgangspunkt i problemstillingene og danner grunnlaget for hva de innsamlede data vurderes opp mot. I og med at revisjonskriteriene er uttrykk for en norm eller et ideal for hvordan tilstanden bør være på området, danner kriteriene også utgangspunkt for revisjonens anbefalinger.

Utvalgte deler av KS' «Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll med kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak» danner revisjonskriterier for problemstilling 1. Ifølge KS' hjemmeside dekker disse anbefalingene «områder som ligger i en gråsoner mellom lovregulering og etablert praksis, eller hvor hver enkelt eier må nedsette noen prinsipper og etablere samhandlingsmønstre for å forankre nødvendig eierstyring for kommunens samlede eierskap». Vi vil legge til grunn siste versjon av anbefalingen, revidert november 2015. Denne versjonen har tatt inn noen nye anbefalinger sammenlignet med tidligere utgaver.

Revisjonskriteriene for problemstilling 2 hentes fra kommunens Eiermelding, Eierpolitikk, samt politiske saker knyttet til kommunens eierskap. For vurderinger knyttet til habilitet vil vi også benytte veileder fra Kommunal- og regionaldepartementet om habilitet i kommuner og fylkeskommuner som revisjonskriterium.

Vi kommer tilbake til revisjonskriterier for de to problemstillingene i kapittel 5 og 6.

4 KOMMUNENS EIERSKAP OG EIERSKAPSUTØVELSE

I dette kapitlet gjennomgår vi Lillehammer kommunes eierskap, med vekt på noen utvalgte selskaper. Kommunens eierpolitikk, eiermelding og politiske saker knyttet til kommunens eierskap omtales også.

4.1 KOMMUNENS EIERSKAP/EIERANDELER

Kommunen har eierandel i følgende selskaper (rangert etter størrelse på eierandel).

Aksjeselskaper

Lillehammer kommunale eiendomsselskap AS (100 %)
Lillehammer Olympiapark AS (100 %)
LGE Holding AS (77,16 %)
Ikomm AS (69,10 %)
Lipro AS (65,80 %)
Lillehammer Skifestival AS (64,57 %)
Sentrum Parkering Lillehammer AS (35,52 %)
Jorekstad AS (32,40 %)
Fabrikken AS (26,70 %)
Lillehammer Ungdoms OL Organisasjonskomite AS (24,50 %)
Østnorsk Filmsenter AS (20,00 %)
Kompetanse-, Universitets- og Forskningsfondet Oppland AS (17,86 %)
Øya Parkering AS (11,23 %)
Hafjell Kvitfjell Alpin AS (10,31 %)
Visit Lillehammer AS (10,00 %)
Skåppå Kunnskapspark AS (tidligere Lillehammer Kunnskapspark AS) (3,98 %)
Filmtre AS (3,80 %)
Oplandske Dampskibsselskap AS (1,88 %)
Lillehammer Sentrum Drift AS (1,10 %)
Filmparken AS (0,10 %)

Interkommunale selskaper

Renovasjonsselskapet GLØR IKS (68,90 %)
Gudbrandsdalen Krisesenter IKS (37,30 %)
Innlandet Revisjon IKS (14,65 %)
Støttesenter mot incest og seksuelle overgrep i Oppland (SMISO) IKS (6,66 %)

Samarbeid etter § 27 i kommuneloven omfattes av ordningen med selskapskontroll. Lillehammer kommune er deltaker i fem slike ordninger:

Lillehammer region brannvesen
INNOFF – Innkjøpssamarbeid
IKA Opplandene
KU Sekretariatet Innlandet
Fellesenhet Landbruk (Gausdal)

Interkommunalt samarbeid etter kommunelovens kapittel 5, og som ikke er eget rettssubjekt (verts-kommunesamarbeid etter kommunelovens § 28-1), faller utenfor rekkevidden av selskapskontrollen. Disse samarbeidene vil derfor ikke bli berørt i prosjektarbeidet.

I overordnet analyse for selskapskontroll heter det at «*Flere av de store og vesentlige selskapene har vært gjenstand for selskapskontroll de senere årene og det vurderes derfor som mindre aktuelt å se nærmere på disse selskapene i inneværende periode.*» Ikomm AS og Lillehammer kommunale eiendomsselskap AS har relativt nylig vært omfattet av selskapskontroll (i hhv. 2014 og 2015). Kontrollutvalget fulgte i 2015 opp tidligere selskapskontroll i GLØR IKS.

Kontrollutvalget vedtok i møte 5.9.16 å innarbeide LIPRO AS og Lillehammer Olympiapark AS i plan for selskapskontroll, og disse selskapene vil etter planen blir gjenstand for egen selskapskontroll. Av den grunn har vi ikke gått nærmere inn på disse selskapene i dette prosjektet. Kontrollutvalget trakk fram følgende selskaper som relevante i sin drøfting av prosjektplanen:

- Jorekstad
- Fabrikken
- Sentrum Parkering
- Lillehammer skifestival
- Lillehammer og Gudbrandsdal kunnskapspark
- LGE Holding

Nedenfor omtaler vi kort disse selskapene.

Fabrikken AS

Lillehammer kommune har en aksjeandel på 26,7 %, og er største aksjonær. De største eierne for øvrig er Lillehammer og Gudbrandsdal Kunnskapspark AS 19,7 % og Arngrim Ytterhus 11,9 %. Det er også mange små aksjonærer.

Formål i vedtektene: Leie ut areal til næringsformål til små og mellomstore bedrifter innen kreative næringer, tilby tjenester og aktiviteter som bidrar til å utvikle denne type bedrifter, utføre aktiviteter som utvikler samarbeid og synergi mellom disse bedriftene og andre tjenester som naturlig faller sammen med dette, herunder å delta i andre selskaper med lignende virksomhet, og kjøp og salg av aksjer eller på annen måte gjøre seg interessert i andre foretagender

De siste årene har omsetningen ligget på 1,5 mill – 2 mill kr pr år. Selskapet har gått med underskudd de siste fem årene. Egenkapitalen er negativ pr 31.12.16.

Jorekstad AS

Selskapet ble etablert i 2013. Lillehammer kommune eier 32,4 %. Største andre eiere er Fåberg musikkforening 13,77 % og Ungdomslaget Henrik Wergelands Minne 12,23 %.

Formål i vedtektene: 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.

Omsetningen har de siste årene ligget på ca 17 mill kr pr år. Overskudd etter skatt har variert fra – 0,2 mill til 0,8 mill kr.

Lillehammer og Gausdal Energiverk Holding AS (LGE Holding AS)

Selskapet eies med 77,16 prosent av Lillehammer kommune og 22,84 prosent av Gausdal kommune.

Formål i vedtektene: Eie og investere i kraftvirksomhet og annen virksomhet som står i forbindelse med dette, herunder deltagelse i andre selskaper med lignende virksomhet, samt investeringer i fast eiendom, verdipapirer og andre formuesobjekter. I 2012 inngikk de to eierkommunene en aksjonæravtale som blant annet tar for seg utbyttepolitikk i selskapet og eierskap i andre selskaper i Lillehammerregionen.

LGE Holding eier 16,6 prosent av aksjene i Eidsiva Energi AS. LGE Holding har ingen ansatte, og leier inn funksjonen som daglig leder. I årene 2012-2015 lå omsetningen på rundt 33 mill kr årlig, mens den falt til 29 mill kr i 2016. Salgsinntektene i selskapet består av aksjeutbytte fra Eidsiva Energi AS. Resultatet i selskapet i de fleste år er høyere enn omsetningen grunnet positive finansinntekter.

Selskapet har betalt utbytte til eierne hvert år. Siden 2010 har utbyttet variert fra 30 mill kr (2016) til 160 mill kr (2011)¹.

Skåppå Kunnskapspark AS (tidl Lillehammer Kunnskapspark AS og Lillehammer og Gudbrandsdal Kunnskapspark AS)

Lillehammer og Gudbrandsdal Kunnskapspark AS ble i 2015 etablert gjennom sammenslåing av aktiviteten i Næringshagen i Nord-Gudbrandsdal, Midt-Gudbrandsdal Næringshage og Lillehammer Kunnskapspark. Selskapet har forretningsadresse Vågå, og har tre kontoradresser, Vågå, Vinstra og Lillehammer. I 2016 endret selskapet navn til Skåppå Kunnskapspark AS.

Lillehammer kommune eier 3,98 % av aksjene. Største aksjonær er SIVA med 27,3 % av aksjene. Øvrige store aksjonærer er Sparebank 1 Gudbrandsdal, Sparebank 1 Lom og Skjåk, Gudbrandsdal Energi, Nord-Fron kommune og Peer Gynt AS.

Omsetningen i selskapet var i 2015 5,8 mill kr, og resultatet viste 0,5 mill i minus. I 2016 hadde omsetningen steget til 11,2 mill kr, og resultatet til 0,6 mill kr.

¹ I 2011 ble det utbetalt ekstraordinært utbytte fra Eidsiva Energi AS.

Lillehammer Skifestival AS

Lillehammer kommune eier 64,57 % av selskapet. Norges Skiforbund er nest største eier med 21,06 %. Lillehammer Olympiapark, Lillehammer Skiklub, Lillehammer Sentrum Drift AS, og Norges Toppidrettsgymnas har mindre aksjeposter.

Formål: Vurdere og prioritere hvilke arrangementer som selskapet skal søke lagt til Lillehammer, samt markedsføre Lillehammer som arrangementssted, forberede søknader om arrangementer og å gjennomføre arrangementene.

Selskapet har de tre siste årene hatt en omsetning på 15-17 mill kr årlig. I de tre siste årene har selskapet gått med underskudd. Pr 31.12.15 er egenkapitalen negativ².

Sentrum Parkering – Lillehammer AS

Største aksjonær er Handelens og Håndverkets Hus med 38,5 %. Lillehammer kommune har 35,52 % av aksjene.

Formål: Stå som ansvarlig driver av parkeringsanlegg i Kvartal 61 i Lillehammer. Selskapet kan også jobbe med utvikling av anlegget og i sammenheng med anlegget også utvikling av omkringliggende arealer, samt involvere seg i annet planarbeid som gjelder parkeringstilbud i Lillehammer sentrum.

Omsetningen har de siste årene stort sett ligget rundt 2 mill kr pr år. I 2016 steg omsetningen til 3,8 mill kr. Selskapet har de siste fem årene vært drevet med nullresultat.

Det pågår ifølge opplysninger fra rådmannen en prosess med salg av kommunens aksjer i selskapet.

4.2 EIERPOLITIKK

Eierpolitikk 2016-2019 ble vedtatt av kommunestyret i Lillehammer 22.6.2016 (sak 57/16).

Dokumentet Eierpolitikk gjør rede for

- Modeller for selskapsdannelse
- Motiver for selskapsdannelse
- Eierstyring
- Styrets rolle og ansvar
- Utbytte, avkastning og resultatmål
- Oppfølging

Det fører for langt å gi et utførlig referat fra dokumentet, men vi vil trekke fram prinsipper som etableres for Lillehammer kommunes eierstyring:

² Ved slutføring av rapporten var ikke regnskapet for 2016 offentlig tilgjengelig.

- «1. Valget om å etablere et selskap og valg av selskapsform skal baseres på en analyse av kommunens styringsbehov og mål for virksomheten.
2. Lillehammer kommune skal angi klare og langsiktige mål for selskapene. Styret er ansvarlig for å realisere målene.
3. Lillehammer kommune skal fremme sine interesser overfor kommunale selskap gjennom eierorganene.
4. Selskapenes kapitalstruktur skal være tilpasset formålet med eierskapet og selskapenes situasjon.
5. Det skal være åpenhet knyttet til Lillehammer kommunes eierskap og til selskapenes virksomhet basert på prinsippet om meroffentlighet. Det skal legges til rette for interne dialogprosesser foran møter i generalforsamling, representantskap mv.
6. Styresammensetningen skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold ut ifra selskapets egenart. Godtgjørelsen til styret skal reflektere kompetanse, tidsbruk og virksomhetens kompleksitet.
7. Kommunestyret skal behandle eierpolitikken i løpet av det første året av kommunevalgperioden og eiermelding med eierstrategier hver høst.»

I vedlegg til eierpolitikken gjøres blant annet rede for alle samarbeids- og selskapsformer som Lillehammer kommune er involvert i. Det er også laget en oversikt over hvilke deler av kommunens eierpolitikk som er i tråd med KS' anbefaling om eierstyring, selskapsledelse og kontroll, og hvilke deler som avviker fra anbefalingen.

Ifølge kapittel 1 i eierpolitikken skal denne revideres og behandles på nytt i løpet av første året i ny kommunestyreperiode³.

Relevante deler av eierpolitikken blir benyttet som revisjonskriterier i kapittel 6.

4.3 EIERMELDING

Ifølge eierpolitikken og saksinnstillingen til kommunestyret 22.6.16 skal det utarbeides en årlig eiermelding «*der kommunens eierskap i selskap definert som enheter som reguleres av andre lover enn kommuneloven, gjennomgås opp mot målsettingen for eierskapet*» (jf saksinnstillingen).

Eiermeldingen skal ifølge eierpolitikken inneholde informasjon om selskapene der kommunen har eierinteresser, samt formål med og strategier for kommunens eierskap i de selskap der kommunen eier mer enn 50 %, eller der eierskapet er av stor politisk betydning. I selskaper hvor kommunen har eierinteresser, og hvor formålet er finansielt motivert, kommer krav til avkastning og utbyttepolitikk fram i kommunens eiermelding.

Kommunestyret vedtok i sak 57/16 at utarbeidet mal skal «*benyttes for alle selskap (AS og IKS) der kommunen eier mer enn 50 % eller som er av særskilt politisk interesse. For øvrige selskap benyttes en*

³ I tråd med dette vil neste revisjon da skje i 2020.

forenklet framstilling, der selskapets navn, kommunens eierandel og begrunnelse for eierskapet omtales.»

Malen for Eiermeldinger inneholder, foruten diverse informasjon om selskapet, følgende overskrifter:

Kommunens eierstrategi (formålet med eierskapet):

Har eierskapet så langt vist seg å være tjenlig i forhold til kommunens eierstrategi?

Drives selskapet godt og i samsvar med selskapets formål?

Følger styret opp kommunens forventninger til styret i henhold til eget punkt i Eierpolitikken (fra 2017)?

Særskilte utfordringer/fokusområder (trusler/muligheter)?

Er det ønskelig/aktuelt å endre selskapets organisasjonsform? ... Kan kommunens eierskap bidra til uheldig konkurransevridding?

Er kommunen tjent med fortsatt engasjement i selskapet eller kan interessene på dette området bedre ivaretas på andre måter? Skal eierandelen økes, reduseres eller avhendes?

Eiermeldingen for 2016 ble lagt fram i kommunestyrets møte 15. desember (sak 95/16). Den ble enstemmig tatt til orientering. For de sju selskapene hvor kommunen har mer enn 50 % eierandel er den nevnte malen benyttet. For øvrige selskapet framgår kun navn, eierandel og kort begrunnelse for eierskapet.

Relevante deler av Eiermeldingen blir benyttet som revisjonskriterier i kapittel 6.

4.4 EIERPOLITIKK OG EIERMELDING FØR 2016

Ettersom vi i kapittel 6 skal se på kommunens oppfølging av sitt eierskap over en fem-årsperiode (2012-2016), er det relevant å trekke inn kommunens Eierpolitikk/-melding slik de så ut før revisjonen i 2016.

Eierskapspolitikk for Lillehammer kommune ble vedtatt i kommunestyret 25.11.10. «Eierskapsmelding for Lillehammer kommune – Del 2», som omhandlet fakta/vurderinger av eierskap i hvert enkelt selskap, ble vedtatt 16.6.11.

Med utgangspunkt i vedtak om at Eierpolitikk og –melding skulle revideres én gang pr kommunestyreperiode ble det laget en revidert eierskapspolitikk i 2014, vedtatt av kommunestyret 27.11.14 (sak 108/14). Det framgår av saksinnstillingen i sak 108 at det ble gjort relativt små endringer i eierskapspolitikken i 2014 sammenlignet med den som ble vedtatt i 2010. Omtale av selskaper var lagt inn som et vedlegg til eierskapspolitikken. Denne oversikten var oppdatert, bl.a var to nye selskaper føyd til.

Når det gjelder endringene i eierpolitikken i 2016⁴ sammenlignet med det tidligere grunnlaget så uttalte ordfører og rådmann i møte 15.2.17 at den nye gir en bedre og mer systematisk presentasjon av eierpolitikken. Av spesifikke områder ble det trukket fram at den nye eierpolitikken har tydeligere policy når det gjelder styrets rolle og ansvar. Det er i dokumentet også gitt en anvisning av hvordan KS' eieranbefalinger er nedfelt i eierpolitikken.

I kapittel 6 vil vi under drøftingen av problemstillingene presentere hvilke rammer som gjelder etter revisjonen av eierpolitikk/-melding i 2016, og hvilke som gjaldt før dette.

4.5 POLITISKE SAKER ANGÅENDE KOMMUNENS EIERSKAP

Vi omtaler saker knyttet til de seks utvalgte selskapene som er omtalt i kapittel 4.1.

Fabrikken AS

Formannskapet vedtok i september 2012 å delta i aksjeutvidelse i Fabrikken. I september 2013 ble det gjort vedtak om under gitte betingelser å delta i en ny emisjon. Lillehammer kommune ga i 2014 et tilskudd på 100 000 kroner til et utviklingsprosjekt i Fabrikken.

LGE Holding AS

Som tidligere nevnt er det utarbeidet en aksjonæravtale for LGE Holding, behandlet i kommunestyret 13. desember 2012. Formålet med avtalen er å regulere aksjonærenes rettigheter og forpliktelser overfor hverandre. Avtalen tar også for seg utbyttepolitikk i selskapet og eierskap i andre selskaper i Lillehammerregionen.

Om sistnevnte heter det at «Selskapet kan i henhold til vedtektene stille risikokapital, det vil si aksjekapital og ansvarlig lånekapital, til selskaper som tjener et regionalt utviklingsperspektiv i Lillehammer-regionen». I behandlingen av aksjonæravtalen vedtok kommunestyret (sak 92/12) at kapital som stilles til rådighet for regionale utviklingstiltak skal forankres i formannskapet.

Skåppå Kunnskapspark AS (tidl Lillehammer og Gudbrandsdal kunnskapspark AS)

Kommunestyret vedtok 24.9.15 (sak 73/15) at kommunen skal delta i den pågående emisjonsprosessen i Lillehammer og Gudbrandsdal Kunnskapspark AS. Vedtaket inneholdt også en ambisjon om styreplass i selskapet i samarbeid med andre eierkommuner.

Lillehammer Skifestival AS

Kommunestyret vedtok i august 2012 å tegne aksjer for 1,5 mill kr i en rettet emisjon.

Formannskapene i Gausdal og Lillehammer vedtok i november 2015 å gi generalforsamlingen i LGE Holding A/S tilslutning til å yte et ansvarlig lån på kr 8,5 mill kroner til Lillehammer Skifestival AS.

⁴ Med endringen i 2016 ble *eierskapspolitikk* og *eierskapsmelding* erstattet med *eierpolitikk* og *eiermelding*.

Sentrum Parkering AS

Kommunestyret vedtok i april 2016 at kommunen skal selge sine to seksjoner i parkeringshuset i kvartal 61. Det ble også vedtatt å selge kommunens aksjer i Sentrum Parkering, der de andre eierne ble gitt fortrinnsrett til kjøp. Formannskapet ble gitt myndighet til å godkjenne endelig salg og vilkårene for dette.

Jorekstad AS

Ingen saker.

5 HAR KOMMUNEN ETABLERT TYDELIGE FØRINGER FOR EIERSKAPENE SINE?

Dette kapitlet tar for seg problemstilling 1 - Har kommunen etablert tydelige føringer for eierskapene sine?

Vi har lagt til grunn KS' anbefalinger om eierskap som revisjonskriterier fordi de angir en målestokk for hvordan kommunene kan legge rammer for sitt engasjement i selskaper og for hvordan disse bør operere i kraft av at de er kommunalt eid. Nedenfor trekker vi fram temaer vi oppfatter som sentrale sett fra et eierstyringssynspunkt.

Først gjengir vi anbefalingen fra KS på området, deretter beskriver vi kommunens eierskapspolitikk, eiermelding, og evt nedfelte prinsipper for de seks selskapene vi spesielt tar for oss. Til slutt i hvert avsnitt gjengir vi vår vurdering knyttet til temaet. Rekkefølgen av avsnittene i dette kapitlet følger KS sine anbefalinger.

Vi tar for oss eierpolitikk og eiermelding som ble vedtatt i 2016.

5.1 FYSISK SKILLE MELLOM MONOPOL OG KONKURRANSEVIRKSOMHET

Revisjonskriterier

KS' anbefaling nr 3 sier at selskaper som opererer i et marked i konkurranse med andre aktører i tillegg til monopolvirksomhet, som hovedregel bør skille ut den markedsrettede delen av virksomheten for å unngå rolleblanding og kryssubsidiering.

Fakta

Spørsmålet om fysisk skille mellom monopol og konkurransevirkosomhet er omtalt i eierpolitikken, der det i vedlegg 4 heter at «Styrer i selskap der dette er en problemstilling må jevnlig vurdere om det er etablert gode nok skiller i forhold til lovgivningen på området».

Spørsmålet om kommunens eierskap kan bidra til uheldig konkurransevridding er tatt inn som et eget vurderingstema i eiermeldingen for selskaper der kommunen eier mer enn 50 %. Av de seks selskapene som vi har omtalt foran i rapporten er det kun i LGE Holding at kommunen har mer enn 50 % av aksjene, og som er omtalt i eiermeldingen. Her er det anført at kommunens eierskap ikke kan bidra til uheldig konkurransevridding.

Vi kan nevne at det i rapporten fra selskapskontroll i Ikomm ble vist til KS' anbefaling om at selskaper som opererer med konkurransevirkosomhet i tillegg til monopolvirksomhet, som hovedregel bør skille ut denne virksomheten for å unngå mistanke om muligheten for rolleblanding og kryssubsidiering. Selskapet uttalte i forbindelse med selskapskontrollen at det ikke ville være økonomisk forsvarlig å

foreta et slikt skille. Vi har tidligere fått opplyst av adm dir i Ikomm at det ikke er foretatt noe skille mellom monopolvirksomhet og konkurranseutsatte deler av selskapet⁵.

Vurdering

Etter vår oppfatning ivaretar kommunens eierstyringsdokumenter KS' anbefaling på området. Utskilling av konkurranse- fra monopolvirksomhet er omtalt i en merknad i vedlegg til eierpolitikken. For selskaper der kommunen har mer enn 50 % eierandel er spørsmålet om uheldig konkurransevridning et eget tema i Eiermeldingen.

5.2 UTARBEIDELSE AV EIERMELDINGER

Revisjonskriterier

Anbefaling nr 4: «Kommunestyrene bør hvert år fastsette overordnede prinsipper for sitt eierskap ved å utarbeide en eierskapsmelding for alle sine selskaper.» Meldingen bør også reflektere styringen av interkommunale samarbeid.

Eierskapsmeldingen bør minimum ha disse hovedpunktene:

1. Oversikt over kommunens virksomhet som er lagt i selskaper og samarbeid.
2. Politisk styringsgrunnlag gjennom kommunens prinsipper for eierstyring
3. Juridisk styringsgrunnlag knyttet til de ulike selskaps- og samarbeidsformene.
4. Formålsdiskusjon og selskapsstrategi knyttet til de ulike selskapene, herunder styringsdokumentene.
5. Selskapenes samfunnsansvar knyttet til miljø, likestilling, åpenhet, etikk osv.

Det bør også utarbeides en felles eierskapsmelding hvis kommunen er medeier i flere selskaper sammen med andre kommuner. En slik eierskapsmelding vil sikre samstemte føringer fra eierne der det er mulig⁶.

Fakta

Kommunen har vedtatt Eiermelding, men den er inntil nå ikke blitt revidert og behandlet hvert år. Eierskapspolitikken ble vedtatt i 2010 og den første eierskapsmeldingen ble vedtatt i 2011. Eierskapspolitikk og oversikt over kommunens eierandeler ble revidert i 2014.

Som nevnt i kapittel 4 ble dokumentet Eierpolitikk 2016-2019 vedtatt av kommunestyret 22.6.16. Eiermelding 2016 ble vedtatt av kommunestyret 15.12.16. Ifølge eierpolitikken og saksinnstillingen til kommunestyret 22.6.16 skal det utarbeides en årlig Eiermelding.

⁵ Opplyst i forbindelse med rapport 20/2015 «Eierskapsforvaltning Øyer kommune».

⁶ Punktet om felles eierskapsmeldinger er et nytt punkt tatt inn i anbefalingen revidert i november 2015. I tidligere versjoner av anbefalingen het det at for selskaper der kommunen er eiere sammen med andre kommuner kan det lages felles Eiermelding. Listen over hva en eierskapsmelding bør inneholde er også noe utvidet i den nye anbefalingen.

Når det gjelder forholdet til hva anbefaling nr 4 sier at meldingen som «minimum» bør inneholde, trekker vi fram følgende:

Ang pkt 1: Meldingen omtaler selskaper (aksjeselskaper og interkommunale selskaper), ikke andre samarbeidsformer.

Ang pkt 2/3: Prinsipper for eierstyring og juridisk styringsgrunnlag er ikke omfattet av Eiermeldingen, men er tatt inn i dokumentet Eierpolitikk 2016-2019.

Ang pkt 4: Formålsdiskusjon og selskapsstrategi omhandles for selskaper der Lillehammer kommune har mer enn 50 % eierandel. For selskaper der kommunen eier mindre enn 50 % er det i henhold til Eierpolitikk 2016-2019 benyttet en forenklet framstilling, der selskapets navn, kommunens eierandel og begrunnelse for eierskapet omtales.

Ang pkt 5: Samfunnsansvar knyttet til miljø, likestilling, åpenhet, etikk osv er omtalt Eierpolitikken, men ikke i Eiermeldingen.

Lillehammer kommune har ikke gått sammen med andre kommuner for å lage felles eierskapsmelding i selskaper der de sammen er eiere.

Vurdering

Fra og med 2016 har Lillehammer kommune lagt til grunn at Eierpolitikken skal revideres hvert fjerde år. Eiermeldinger som omtaler eierskapet i selskaper skal legges fram hvert år.

Eiermeldingen omhandler ikke alle forhold som er anbefalt av KS. Politisk og juridisk styringsgrunnlag samt selskapenes samfunnsansvar knyttet til miljø, likestilling, åpenhet, etikk osv. omtales derimot i Eierpolitikk 2016-2019. Slik vi oppfatter KS' anbefaling på dette punktet bør eierskapsmeldingen omfatte alle disse forholdene, blant annet for å sikre at kommunens vurderinger rundt dette blir ajourført jevnlig.

I henhold til Eierpolitikken omfatter formålsdiskusjon og selskapsstrategi i Eiermeldingen kun selskaper der kommunen har mer enn 50 % eierandel. KS' anbefaling inneholder ikke noen avgrensing opp mot eierandel, og vi anser derfor at Eiermeldingen ikke er i tråd med anbefalingen på dette punktet.

For å sikre samstemte føringer fra eierne bør kommuner som er eiere i samme selskap samarbeide om felles Eiermeldinger. Lillehammer kommune har ikke gått sammen med andre eierkommuner om å lage slike Eiermeldinger.

5.3 UTARBEIDELSE OG REVIDERING AV SELSKAPSSTRATEGI OG SELSKAPSAVTALE / VEDTEKTER

Revisjonskriterier

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

Kommunen bør ha en åpen og klart uttrykt eierstrategi for sitt eierskap i ulike selskaper.»

Fakta

Eierpolitikken har følgende formulering angående eierstrategier (pkt 4.1): «Kommunen legger i sin eierpolitikk opp til aktiv bruk av selskapsvise eierstrategier. Eierstrategiene legger grunnlag for en aktiv oppfølging av de verdiene som ligger i de ulike selskapene. Strategien skal danne plattform for en god styringsdialog og gi mål og klar retning for hva eierne vil med selskapet. Eierstrategier kan regulere strategisk retning, mål, kjernevirksomhet og forhold som kommunikasjon med selskapet, informasjonsbehov, forventet avkastning og utbytteforventninger. Eierstrategier er individuelle og tilpasses det enkelte selskap. Eierstrategiene behandles i den årlige Eiermeldingen, som legges fram hver høst.»

Eierpolitikken eller Eiermeldingen sier ikke noe om revidering av styringsdokumenter og avtaler. For de sju selskapene der kommunen har mer enn 50 % eierandel er kommunens strategi/formål med selskapet nedfelt i Eiermeldingen.

Vurdering

Etter vår vurdering er innholdet i KS' anbefaling nr 5 i fulgt opp i eierpolitikken hva angår eierstrategi. Punktet om revidering av styringsdokumenter og avtaler er ikke omtalt i eierpolitikken eller Eiermeldingen.

Vi kommer tilbake til oppfølging av kommunens eierpolitikk på dette området i kapittel 6.1.

5.4 EIERORGANETS SAMMENSETNING OG FUNKSJON

Revisjonskriterier

KS' anbefaling nr 7 sier følgende: Avhengig av selskapets formål, anbefales det som hovedregel at kommunestyret oppnevner sentrale folkevalgte som selskapets eierrepresentanter i eierorganet. Eierstyring skal utøves innenfor rammen av kommunestyrets vedtak.

For selskapsformene AS og IKS bør det for å sikre engasjement, debatt og reell politisk avklaring av eierorganets myndighet, etableres forutsigbare kommunikasjonsformer mellom kommunestyre og eierorganet som forankres i eierskapsmeldingen.

Fakta

Eierpolitikken sier at ordfører skal være kommunens representant i generalforsamling / representantskap. Varaordfører er vararepresentant.

Eierpolitikken sier at innkalling til generalforsamling skal legges fram for formannskapet.

Vurdering

Eierpolitikken er i tråd med KS' anbefaling hva angår kommunens representasjon i generalforsamlinger og representantskap.

Når det gjelder kommunikasjon mellom kommunestyre og eierrepresentant sier eierpolitikken at innkalling til generalforsamling skal legges fram for formannskapet. For øvrig inneholder i eiermelding eller eierpolitikk retningslinjer for kommunikasjon og rapportering⁷.

Vi kommer tilbake til oppfølging av kommunens eierpolitikk på dette området i kapittel 6.2.

5.5 GJENNOMFØRING AV GENERALFORSAMLINGER, REPRESENTANTSKAPSMØTER OG EIERMØTER

Revisjonskriterier

KS' anbefaling nr 8 sier at de formelle eiermøtene er generalforsamling (AS) eller representantskap (IKS). Ifølge anbefaling nr 6 bør det jevnlig gjennomføres (uformelle) eiermøter for å bidra til god eierstyring og kommunikasjon med selskapet.

Fakta

Det formelle styringsgrunnlaget, herunder de formelle eiermøtene, for ulike typer selskaper er omtalt i eierpolitikken, kapittel 4.2. Her omtales generalforsamlinger og representantskap.

Om eiermøter heter det blant annet: «*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.*»

Vurdering

Etter vår vurdering har eierpolitikken tatt høyde for KS' anbefaling på dette punktet.

Lillehammer kommunes eierpolitikk sier ikke noe om eiermøter i selskaper der kommunen ikke er eneeier, eller der kommunen eier selskapet sammen med samarbeidende kommuner. Slik vi oppfatter KS' anbefaling nr 8 så sier den imidlertid ikke at omtale av eiermøter bør tas inn i eiermeldingen eller eierpolitikken.

⁷ Eiermøter er en del av kommunikasjonen mellom selskap og eiere. Dette er omhandlet i kapittel 5.5 nedenfor.

5.6 SAMMENSETNING OG GODTGJØRING AV STYRET

Revisjonskriterier

Ifølge anbefaling nr 9 er det eiers ansvar å sørge for at styrets kompetanse samlet sett er tilpasset det enkelte selskaps virksomhet. Det anbefales at kommunen sikrer opplæring av styremedlemmene.

Anbefaling nr 16 sier at kommunen i forbindelse med utarbeidelse av eierskapsmelding bør ha en prinsipiell diskusjon om godtgjøring av styreverv. Denne bør danne grunnlag for eierorganets fastsetting av styrehonorar. Under anbefalingen heter det blant annet at *«Godtgjørelsen bør reflektere styrets økonomiske og strafferettslige ansvar, i tillegg til kompetanse, tidsbruk og virksomhetens kompleksitet. Dette innebærer at honorar i selskapersom opererer i et marked og hvor det er betydelig risiko, bør reflektere dette ansvaret.»*

Fakta

Eierpolitikken inneholder en omtale av styrets oppgaver i kapittel 5.1 og styrets sammensetning i kapittel 5.2. Dette kapitlet er delt inn i følgende overskrifter:

- Kompetanse
- Mangfold
- Habilitet
- Funksjonstid
- Varamedlemmer
- Konsern

Godtgjøring av styreverv omtales i kapittel 5.3 «Godtgjøring til styret og ledende ansatte». Her heter det blant annet at *«Godtgjørelsen til styret bør som hovedregel reflektere kompetanse, tidsbruk og virksomhetens kompleksitet. Styreleder bør godtgjøres høyere enn styremedlemmer.»* og *«Aksjonærvalgte styremedlemmer skal ikke omfattes av eventuelle incentiv- og bonusordninger.»*

Når det gjelder størrelsen på styrehonorar sett opp mot det økonomiske ansvaret knyttet til styrevervet heter det at *«Dersom selskapets aktivitet medfører et økonomisk ansvar for styremedlemmene skal dette søkes dekket gjennom en styreforsikring. Strafferettslig ansvar skal ikke dekkes.»*

Vurdering

Etter vår oppfatning gir eierpolitikken i tråd med KS' anbefaling på området en god og fylldig omtale både av styrets arbeid og hensyn som bør vektlegges ved sammensetning av styret.

Godtgjøring av styret er også tatt inn i eierpolitikken. Formuleringene innen dette teamet er etter vårt syn i tråd med KS' anbefaling, bortsett fra når det gjelder størrelsen på styrehonorar sett opp mot økonomisk ansvar. KS anbefaler at styrehonorar bør reflektere det økonomiske ansvaret knyttet til styreverv, mens eierpolitikken er tydelig på at denne typen ansvar bør dekkes gjennom styreforsikring.

Styresammensetning drøftes videre i kapittel 6.3.

5.7 VALGKOMITÉ FOR STYREUTNEVNELSE

Revisjonskriterier

Ved valg av styrer til kommunalt eide selskaper bør det vedtektsfestes bruk av valgkomité (KS' anbefaling nr 10). Representantskapet/generalforsamlingen bør velge leder av valgkomiteen. I selskap med flere eierkommuner bør valgkomiteen sammensettes slik at den reflekterer eierandel.

Fakta

Eierpolitikken inneholder et eget avsnitt om valgkomité i kapittel 4.2 «Formelle eierorganer». Det er ikke tatt inn noe ønske eller krav om valgkomité, jf følgende formulering (s 13): «*Ordningen med valgkomite er ikke lovregulert og må tas inn det enkelte selskaps vedtekter eller i en eventuell selskapsavtale.*»

I forbindelse med behandling av sak i formannskapet 17.1.17 «Rekruttering av styremedlemmer i selskap der Lillehammer kommune har eierinteresser» ble følgende vedtatt (enstemmig): «*I selskap der Lillehammer kommune eier mer enn 50 % skal vedtektene/selskapsavtalen endres slik at generalforsamlingen oppnevner valgkomite. 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. Det skal arbeides for å få til tilsvarende ordning i selskap der kommunen eier mindre enn 50 %.*»

Vurdering

Eierpolitikken legger ikke føringer med hensyn til etablering av valgkomité, slik KS' anbefaling legger opp til. Det framgår imidlertid ikke av KS' anbefaling at spørsmålet om valgkomité bør omtales i kommunenes eierpolitikk.

Det refererte vedtaket i formannskapet legger føringer for opprettelse av valgkomité i selskaper, og følger i hovedsak innholdet i KS' anbefaling.

Oppfølgingen av dette vedtaket omtales i kapittel 6.3.

5.8 HABILITETSVURDERINGER OG POLITISK REPRESENTASJON I SELSKAPSSTYRER

Revisjonskriterier

KS' anbefaling nr 15 sier at styrene bør etablere faste rutiner for å håndtere mulige habilitetskonflikter. Ordfører og rådmann bør ikke sitte i styrer i selskaper.

Når det gjelder habilitet i behandling av saker i kommunen sier anbefalingen følgende:

«*At en person er inhabil innebærer at vedkommende ikke kan tilrettelegge saksgrunnlaget eller treffe avgjørelser i en sak. Forvaltningsloven fastslår blant annet at en person er inhabil når han leder eller*

har en ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling, for et selskap som er part i saken, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken. Ingen kommunalt ansatte eller folkevalgte skal håndtere saker i kommunen som gjelder et selskap der de selv er styremedlem. Dette gjelder uansett om selskapet er privat eid eller helt eller delvis offentlig eid.»

Fakta

Eierpolitikken sier følgende om håndtering av habilitetsproblematikk (s 16):

«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 rådmann 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.»

Vurdering

Når det gjelder rutiner for vurdering av habilitet i behandling av saker i kommunen, så ser beskrivelsen i eierpolitikken ut til å være tråd med hva KS anbefaler. Det samme gjelder prinsippet om at ordfører og rådmann ikke bør sitte i selskapsstyret.

Oppfølgingen av eierpolitikken på dette området drøftes i kapittel 6.3.

6 KOMMUNENS KONTROLL MED SINE EIERINTERESSER

Dette kapitlet tar for seg problemstilling 2 - Fører kommunen kontroll med sine eierinteresser?

Her ser vi på hvordan kommunen følger opp eierskapet i selskaper der kommunen er eier/medeier, og spesielt hvordan praksis er sett opp mot kommunens rammer for sitt eierskap. Det betyr at vi benytter de føringer kommunestyret har fastsatt for sitt eierskap i eierpolitikken som revisjonskriterier. Ut fra disse vil vi vurdere hvordan kommunens eierinteresser er blitt fulgt opp og kontrollert.

Vi deler opp problemstillingen i følgende temaer:

- eierstyring og –strategi
- rapportering og kontakt eier/selskap
- styresammensetning og habilitet
- avkastning og utbyttepolitikk

Som revisjonskriterier knyttet til disse gjengir vi utdrag fra eierpolitikken. Ettersom vi ser på kommunens oppfølging av sitt eierskap over en fem-årsperiode (2012-2016), må vi også trekke inn kommunens eierpolitikk slik den så ut før revisjonen i 2016.

For vurderinger knyttet til habilitet vil vi også benytte veileder fra Kommunal- og regionaldepartementet som revisjonskriterium.

6.1 EIERSTYRING OG -STRATEGI

Revisjonskriterier – gjeldende eierpolitikk

I eierpolitikken er kommunestyrets rolle i utøvelse av kommunens eierskap omtalt slik (jf kapittel 4.2):

«Det er kommunestyret som fatter vedtak om etablering og avvikling av selskaper, og godkjenner vedtekter, selskapsavtaler og aksjonæravtaler. Kommunestyret oppnevner representanter til eierorganene og fører tilsyn og kontroll med forvaltningen av eierinteressene.

Kommunestyret fastsetter kommunens eierpolitikk, herunder prinsippene for eierstyring. Kommunestyret kan også uttrykke forventninger til styrets arbeid og forvente å få gjennomslag for dette i selskap der kommunen (eller samarbeidende kommuner) eier mer enn 50 % av aksjene.

Kommunestyrets styringsmuligheter som eier av selskap som er organisert etter aksjeloven og lignende, er knyttet til å etablere tydelige mål for eierskapet og krav til resultater, herunder utbytte. Dette skjer gjennom å etablere eierstrategier for det enkelte selskap og følge dem opp i den årlige eiermeldingen.

I selskap som er organisert etter aksjeloven, lov om interkommunale selskaper eller lignende, fremmer kommunen sine interesser som eier gjennom deltakelse i generalforsamling og representantskap.

I generalforsamlinger i aksjeselskap stiller hver eier med en representant som stemmer for hele eierandelen. I representantskap skal det være minst ett medlem fra hver eier. Som hovedregel har hvert medlem en stemme, slik at større eiere velger flere medlemmer. Dersom det skal velges flere medlemmer er det kommunestyret som foretar valget.

Innkalling til generalforsamling/representantskap legges fram for formannskapet.

Ordfører

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.»

Eierstrategier er også omtalt i eierpolitikken, kapittel 4.1:

«Kommunen legger i sin eierpolitikk opp til aktiv bruk av selskapsvise eierstrategier. Eierstrategiene legger grunnlag for en aktiv oppfølging av de verdiene som ligger i de ulike selskapene. Strategien skal danne plattform for en god styringsdialog og gi mål og klar retning for hva eierne vil med selskapet. Eierstrategier kan regulere strategisk retning, mål, kjernevirksomhet og forhold som kommunikasjon med selskapet, informasjonsbehov, forventet avkastning og utbytteforventninger. Eierstrategier er individuelle og tilpasses det enkelte selskap. Eierstrategiene behandles i den årlige eiermeldingen, som legges fram hver høst.»

Foran, i kapittel 4.2 har vi referert kommunens prinsipper for eierstyring. Av disse er prinsipp nr 2 relevant i denne sammenhengen:

«2. Lillehammer kommune skal angi klare og langsiktige mål for selskapene. Styret er ansvarlig for å realisere målene.»

Revisjonskriterier - tidligere eierskapspolitikk

«Kommunen som eier skal fremme sine interesser gjennom generalforsamling og representantskap.

Ordfører er kommunens representant i generalforsamling/representantskap. Varaordfører er vararepresentant.

Innkalling til generalforsamling framlegges kommunestyret som referatsak.

Det er vesentlig for en aktiv eierstyring at det utarbeides en tydelig eierstrategi for hvert enkelt selskap, som tydeliggjør eiers styringssignaler til selskapets styre.

...

Eiers målsetninger overfor styret klargjøres i eierstrategien for det enkelte selskap, og styret er ansvarlig overfor eierne for oppnådde resultat. Eierens styringskontroll med selskapene vil hovedsakelig skje ved gjennomgangen av årsoppgjør og rapportering av måloppnåelse. Det er viktig at målsettingene er tydelige og operasjonaliserbare slik at grad av måloppnåelse kan etterprøves av eierne.

Oppsummering revisjonskriterier

Vi vil i det følgende konsentrere oss om kommunens representasjon i generalforsamlinger / representantskap, framleggelse av innkallinger til generalforsamlinger/representantskap for kommunestyre/formannskap, og praksis mht utforming av eierstrategier. Revisjonskriteriene knyttet til disse temaene kan oppsummeres slik:

- Både ny og gammel eierpolitikk legger til grunn at ordfører er kommunens representant i generalforsamling og representantskap med varaordfører som vara.
- Ny eierpolitikk sier at innkalling til generalforsamling/representantskap skal legges fram for formannskapet. Den gamle sa at innkalling skulle legges fram for kommunestyret som referatsak.
- Både ny og gammel eierpolitikk legger opp til aktiv bruk av selskapsvise eierstrategier. Formuleringene er imidlertid noe ulike.

Fakta

Vi får opplyst i møte med ordfører og rådmann at ordfører som regel møter personlig i generalforsamlinger og representantskap. I noen tilfeller møter en av de ansatte i administrasjonen med fullmakt fra ordfører.

Rådmannen har i møte med revisjonen opplyst at orienteringer har vært gitt til formannskapet når det har skjedd viktige endringer i selskaper hvor kommunen er eier. Dette har ikke nødvendigvis skjedd i tilknytning til generalforsamlinger.

Det har ikke vært praktisert, og det er heller ikke planer om rutinemessig å legge fram for formannskapet innkalling til generalforsamlinger/representantskap. Praksis har vært at ordfører har gitt en muntlig orientering i formannskapet i tilknytning til generalforsamlinger som avholdes i selskaper der kommunen eier mer enn 50 %. Det forventes at dette også vil forbli kommunens praksis.

Det er blitt opplyst at kommunen nylig har strammet inn praksis, slik at det sikres at innkallinger til generalforsamlinger, og annen korrespondanse til og fra selskaper der kommunen er eier, blir journalført.

Når det gjelder eierstrategier er det overfor revisjonen blitt opplyst at dette er ivaretatt i de selskapsvise Eiermeldingene for selskaper der kommunen har over 50 % eierandel⁸. For disse selskapene er det tatt inn et eget punkt med tittel «Kommunens eierstrategi (formålet med eierskapet)». Formålet hentet fra vedtektene er hovedgrunnlaget for denne omtalen. For noen av de viktige eierskapene er omtalen bygd ut noe. Kommunen opplyser at man vil arbeide videre med å tydeliggjøre strategi/hensikt med noen av selskapene, og at dette må ses på som en pågående prosess.

⁸ Jf kommunestyrets vedtak i sak 57/16 at utarbeidet mal for omtale av selskap skal «benyttes for alle selskap (AS og IKS) der kommunen eier mer enn 50 % eller som er av særskilt politisk interesse». For øvrige selskap er det kun gjengitt selskapets navn, kommunens eierandel og motiv for eierskapet.

For et par av de viktige eierskapene (Lillehammer Skifestival og Lillehammer Kommunale Eiendomsselskap) er det relativt nylig gjort endringer i vedtektene. Ifølge representanter for kommunen har dette vært et resultat av strategiske prosesser, der kommunen blant annet har lagt vekt på å tydeliggjøre formålet i selskapene.

Kommunen opplyser at det er en viktig del av det strategiske arbeidet å følge opp arbeidet i styrene. Her har kommunen blitt tydeligere mht forventninger, jf oppfølging av eierstrategi/-melding som ble foretatt i februar i år.

Nedenfor gjengis utdrag fra Eiermeldingene knyttet til kommunens mål og strategier for de seks selskapene vi spesielt tar for oss. Av disse er LGE Holding AS og Lillehammer Skifestival AS omtalt i Eiermelding 2016. For øvrige selskaper er det angitt aksjeandel og motivet for eierskapet.

Under overskriften «*Kommunens eierstrategi (formålet med eierskapet)*» har LGE Holding fått følgende omtale: «*Det opprinnelige eierskapet til Lillehammer og Gausdal Energiverk var begrunnet i et ønske om å sikre innbyggerne tilgang til elektrisk strøm. Gjennom deregulering, oppkjøp og fusjoner har eierskapet blitt mindre lokalt og knyttet til forsyningssituasjonen. Eierskapet er i dag til dels finansielt motivert, men kan også begrunnes ut fra at el-forsyning er en kritisk samfunnsfunksjon og grunnrenten fra vannkraft.*»

Formålet med eierskapet i Lillehammer Skifestival AS: «*Opprettet for å utvikle og gjennomføre idrettsarrangement i de olympiske anleggene i Lillehammer. Dette er en virksomhet som er viktig for Lillehammerregionen og som gir økonomiske ringvirkninger, men som i seg selv neppe er økonomisk lønnsom. Selskapsformen er nødvendig for å kunne ha både offentlige og private eiere.*»

Eierskapsmeldingene for 2011 og 2014 inneholder omtale av alle selskapene, unntatt Jorekstad⁹. Disse eierskapsmeldingene har en gjennomgang av hvert enkelt selskap inndelt i sju overskrifter. Det første punktet drøfter «*Hva var hensikten med å opprette/gå inn i selskapet?*» Nedenfor gjengir vi hva som er oppført for de aktuelle selskapene i meldingen:

LGE Holding: Det vises til at formålet med selskapet er å eie aksjer i Eidsiva Energi. Formålsbestemmelsen i vedtektene refereres. For øvrig vises det til at «*Kommunens engasjement er historisk betinget, og ble gjort for å sikre strømleveranser i lokalsamfunnet. Intensjon med å endre selskapsform var å få redusert sin risiko som eier.*»

Lillehammer Kunnskapspark: «*Etablere kunnskapsmiljø knyttet til høgskole- og forskningsmiljøet på Storhove som ledd i den nasjonale oppbyggingen av kunnskaps- og forskningsparker knyttet til høgskoler og universitet.*»

Sentrum Parkering: «*Parkeringsplass for ansatte i sitt administrasjonsbygg, samt skaffe alternativ parkering for andre som hadde hatt parkeringsplass på tomte der administrasjonsbygget nå står (frikjøp).*»

⁹ Jorekstad AS ble stiftet i 2013. Vi kjenner ikke årsaken til at selskapet ikke ble omtalt i meldingen for 2014.

Lillehammer Skifestival: *«Opprettet for å utvikle og gjennomføre idrettsarrangement, hovedsakelig ski, i de olympiske anlegg i Lillehammer. Lillehammer kommune var pådriver i dette arbeidet.»*

Fabrikken: *«Delta i utviklingen og etablering av et kompetansemiljø innenfor kreative og kulturbaserte næringer som en videreføring av inkubatorvirksomheten i fakkeldgården.»*

Vurdering

Vi har fått opplyst at som hovedregel er ordfører kommunens representant i generalforsamlinger. På dette området er praksis i tråd med eierpolitikken.

Ifølge den tidligere eierpolitikken skulle innkalling til generalforsamling/representantskap legges fram for kommunestyret. I gjeldende eierpolitikk er det nedfelt at innkalling til generalforsamling /representantskap legges fram formannskapet. Vi har fått opplyst at innkallinger ikke rutinemessig blir lagt fram for formannskapet, men at orienteringer gis etter behov, spesielt knyttet til selskaper der kommunen har høy eierandel. Denne praksisen er ikke i tråd med eierpolitikken på området.

Ifølge siste utgave av eierpolitikken skal kommunen være aktive blant annet når det gjelder bruk av selskapsvise eierstrategier og angivelse av langsiktige mål for selskapene. Etter vår vurdering er det ikke laget eierstrategier for enkeltselskaper i eiermeldingene, men vi ser at eierstrategiske aspekter i noen grad er omtalt for hvert selskap. Det er i liten grad formulert målsetninger knyttet til kommunens eierskap i de enkelte selskaper.

6.2 RAPPORTERING OG KONTAKT EIER/SELSKAP

Revisjonskriterier – gjeldende eierpolitikk

I kapittel 4 - Eierstyring framgår at løpende eierstyring blant annet innebærer å sikre god rapportering på mål og forventninger. Det er ikke ytterligere presisert i dokumentet hva som ligger i å «sikre god rapportering», ut over at det refereres til hva pliktig rapportering innebærer (jf kapittel 6.2).

I pkt 4.2 i eierpolitikken er eiermøter omtalt slik: *«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. Møtet avholdes i etterkant av at kommunestyret har behandlet eiermeldingen og initieres av ordfører i den kommunen som har størst eierandel. Til møtet inviteres styret, daglig leder og øvrige eiere.»*

Revisjonskriterier - tidligere eierskapspolitikk¹⁰

«Det skal defineres rapporteringskrav for det enkelte selskap som kommunen er eier i.

Ved å gjøre dette kan kommunestyret motta den informasjon som det anser nødvendig for å kunne utøve eierskapet. Dette kan for eksempel være selskapets årsberetning.

¹⁰ Utdrag fra tre ulike avsnitt i eierskapspolitikken. Understreket tekst er også uthevet i eierskapspolitikken.

'''

Det skal fastsettes retningslinjer for det enkelte selskaps kontakt med eier utenfor generalforsamling/representantskap.»

«Det kan arrangeres eiermøter hvor administrasjon og styre inviterer eierne til et møte for å diskutere hvordan enkelte problemstillinger bør håndteres. Slike eiermøter skal kun arrangeres når det er behov for å diskutere spørsmål av strategisk art og hvor styret føler det trenger veiledning fra eieren og/eller at det er forhold knyttet til styre og/eller generalforsamlingsvedtak som bør diskuteres med eierne.

Eiermøter bør fortrinnsvis avholdes 1. kvartal og i god tid før generalforsamling.»

''''

I tillegg er det viktig at det for hvert selskap utarbeides rutiner for informasjon og kommunikasjon mellom eier og selskap slik at eier får tilgang til nødvendig informasjon.»

Fakta

Vi har fått opplyst at det ikke er nedfelt faste rapporteringsrutiner ut over obligatorisk årsregnskap/årsmelding. I brev av 10.2.17 til selskaper der kommunen eier mer 50 % av aksjene er det presisert at kommunen forventer at styret i årsberetningen redegjør for om man følger opp forventninger til styret nedfelt i kommunens eierpolitikk, og at evt avvik fra disse skal forklares. På grunn av at det kan ta noe tid å iverksette dette så forventer kommunen at dette først vil bli fullt ut implementert fra og med regnskapsåret 2017.

Brev av 13.2.17 til selskaper hvor kommunen eier mindre enn 50 % inneholder ingen konkrete forslag, men en oppfordring om å benytte prinsippene fra eierpolitikken «så langt det er relevant og i den grad øvrige eiere finner det hensiktsmessig».

Rådmannen har opplyst at eiermøter anses som en viktig informasjonskanal. I selskaper der kommunen eier mer enn 50 % blir eiermøter benyttet aktivt. Det er litt ulik praksis om disse holdes årlig, eller om de i større grad blir behovsvurdert opp mot viktige endringer/begivenheter i selskapet.

Vurdering

Eierpolitikken inneholder etter revisjon i 2016 ikke lenger bestemmelser om at det skal defineres spesielle rapporteringskrav til selskaper der kommunen er medeier. Kommunen har ikke definert rapporteringskrav overfor selskaper hvor kommunen er eier, slik den tidligere versjon av eierpolitikken forutsatte. Kommunen har heller ikke krevd at selskapene fastsetter retningslinjer for selskapets kontakt med eier utenfor generalforsamling/representantskap.

Endringene i eierpolitikken i 2016 innebærer økt vekt på bruk av eiermøter ved at den sier at slike møter bør holdes minst én gang i året¹¹. Opplysninger fra kommunen tilsier at den har fokus på dette, men at det foreløpig ikke er innført som rutine å holde årlige eiermøter.

¹¹ For «selskap der kommunen er eneeier, eller eier selskapet sammen med samarbeidende kommuner».

6.3 STYRESAMMENSETNING OG HABILITET

Revisjonskriterier – gjeldende eierpolitikk

Eierpolitikken inneholder en omtale av styrets oppgaver i kapittel 5.1 og styrets sammensetning i kapittel 5.2. Dette kapitlet er delt inn i følgende overskrifter:

- Kompetanse
- Mangfold
- Habilitet
- Funksjonstid
- Varamedlemmer
- Konsern

Godtgjøring av styreverv omtales i kapittel 5.3 «Godtgjøring til styret og ledende ansatte». Her heter det blant annet at «*Godtgjørelsen til styret bør som hovedregel reflektere kompetanse, tidsbruk og virksomhetens kompleksitet. Styreleder bør godtgjøres høyere enn styremedlemmer.*» og «*Aksjonærvalgte styremedlemmer skal ikke omfattes av eventuelle incentiv- og bonusordninger.*»

Når det gjelder størrelsen på styrehonorar sett opp mot det økonomiske ansvaret knyttet til styrevervet heter det at «*Dersom selskapets aktivitet medfører et økonomisk ansvar for styremedlemmene skal dette søkes dekket gjennom en styreforsikring. Strafferettslig ansvar skal ikke dekkes.*»

Som nevnt i kapittel 5.7 ble følgende vedtatt i formannskapet 17.1.17: «*I selskap der Lillehammer kommune eier mer enn 50 % skal vedtektene/selskapsavtalen endres slik at generalforsamlingen oppnevner valgkomite. 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. Det skal arbeides for å få til tilsvarende ordning i selskap der kommunen eier mindre enn 50 %.*»

Eierskapspolitikken sier følgende om håndtering av habilitetsproblematikk og styresammensetning (kap 5.2):

«*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 saken¹². Er den overordnede tjenestemannen inhabil kan heller ikke saken behandles av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan. Dette innebærer at verken ordfører eller rådmann bør sitte i styret i selskap der kommunen er eier. I Lillehammer kommune er dette et etablert prinsipp.*»

¹² Part defineres slik i forvaltningsloven, pkt e) «*part, person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder*». (revisjonens anmerkning)

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.»

Revisjonskriterier - tidligere eierskapspolitikk¹³

«Styrets sammensetting må ses i forhold til selskapets formål og ulike selskaper krever ulike tilnærminger til styrets sammensetting. Det er viktig at styret velges med fokus på selskapets behov.

*I henhold til IKS-loven og aksjeloven er det krav om 40 % **kjønnsrepresentasjon** i styrene. Lillehammer kommune har som mål 50 % av hvert kjønn.*

Det ble i 2009 gjort endringer i kommuneloven og forvaltningsloven som skjerpet habilitetsreglene. Det har som konsekvens at administrasjonssjef og sentrale ledere i administrasjonen ikke kan velges som styremedlemmer i selskap kommunen har vedtatt å ha eierpost i, og at styremedlemmer (nå også i heleide kommunale aksjeselskap) vil være inhabile i saksforhold mellom selskap og kommune.»

Veilederen «Habilitet i kommuner og fylkeskommuner»

Eierpolitikken viser til habilitetsbestemmelsene i forvaltningsloven § 6, og at disse blant annet innebærer at kommunestyremedlemmer ikke kan delta i behandlingen av saker der et selskap som de sitter i styret for er part i saken. For å belyse og definere partsbegrepet vil trekke fram relevante deler av veilederen «Habilitet i kommuner og fylkeskommuner».

Veilederen sier i kapittel 5.3.3 at «Det må foreligge en reell tilknytning for å bli regnet som part i en sak. Hvorvidt selskapets tilknytning til en sak er så reell og sterk at det må anses som part i saken, vil bero på en konkret, skjønnsmessig vurdering.»

Veilederen gjør rede for typer saker som kan innebære at et selskap kan være å regne som part i en sak. Under overskriften «Saken som involverer eierstyring av selskapet» i kapittel 5.3.4 heter det: «Departementet legger til grunn at selskapet normalt vil være part når kommunen gjennomgår og behandler sakskartet for møter i selskapets eierorgan, for eksempel generalforsamlingen eller representantskapet, og samtidig treffer avgjørelser om instruksjon av eierrepresentanters utøvelse av eierrådighet i selskapet. Departementet legger også til grunn at selskapet vil ha partsstatus ved kommunal behandling av selskapsavtale og selskapsvedtekter (eventuell revidering av disse). Også ved kommunestyrets behandling av eiermelding for selskapet kan selskapet bli ansett som part i saken. Det vil imidlertid avhenge av utformingen av en slik eiermelding, hvilke føringer dokumentet gir og hvor direkte det er rettet mot det konkrete selskapet.¹⁴»

Fakta

Lillehammer kommune sendte i februar 2017 (datert 10.2.17) ut brev til styreleder i selskaper der kommunen eier mer enn 50 % av aksjene. Brevet er en oppfølging av nevnte vedtak i formannskapet 17.1.17. I brevet uttrykkes ønske om at det i forbindelse med ordinær generalforsamling 2017 blir

¹³ Utdrag fra tre ulike avsnitt i eierskapspolitikken. Understreket tekst er også uthevet i eierskapspolitikken.

¹⁴ Vår understrekning.

fremmet sak om forslag til endring av selskapets vedtekter slik at det kommer inn en bestemmelse om valgkomité (der antall medlemmer og oppgaver blir skissert). I brevet framkommer også at kommunen har utarbeidet forslag til kompetanseprofil for styrer i selskaper der kommunen eier mer enn 50 %¹⁵. I brevet er det også stilt krav og forventninger til årsmelding 2017.

I februar 2017 ble det også sendt ut brev til selskaper der kommunen har en eierandel mindre enn 50 %. I vedlegg er brevet til selskaper med mer enn 50 % eierandel oversendt, og kommunen ber om at *«aksjeselskap der kommunen eier mindre enn 50 % og selskap organisert etter lov om interkommunale selskap vurderer å implementere de samme endringene, så langt det er relevant og i den grad de øvrige eierne finner det hensiktsmessig.»*

I noen selskaper der kommunen er eier/medeier så er medlemmer av kommunestyret valgt inn i styret for selskapet. Vi har fått opplyst at slikt styremedlemskap stort sett er begrunnet med behovet for kompetanse i styret.

Ordfører sitter i ett styre, LGE Holding. Rådmannen er ikke medlem i styrer. Noen selskaper der kommunen er eier/medeier har styremedlemmer som samtidig er medlemmer av kommunestyret (2015-2019). Dette gjelder ingen av selskapene vi spesielt har tatt for oss i denne rapporten (jf kapittel 4.1).

Representanter for kommunen har opplyst at habilitetsreglene praktiseres i henhold til bestemmelsen, mao at styremedlemmer som sitter i kommunestyret ikke er med i behandling av saker angående selskapet de sitter i styret for. Ansatte i kommunen som sitter som styremedlemmer får ikke delta i saksforberedelse som vedgår selskaper de sitter i styret for. Det ble opplyst at praksis også er forankret i kommunens eget etiske regelverk, jf § 2-4 Inhabilitet.

I behandling av eierpolitikk og eiermelding har kommunen lagt til grunn at dette er overordnede saker, og har derfor ikke vært vurdert at kommunestyremedlemmer som også er styremedlemmer i selskaper der kommunen er eier har vært inhabile.

Vurdering

Vi konstaterer at formannskapetets vedtak 17.1.17 «Rekruttering av styremedlemmer i selskap der Lillehammer kommune har eierinteresser» er blitt fulgt opp i brev til selskaper der Lillehammer kommune er eier. Disse brevene utgjør også en oppfølging av eierpolitikken med hensyn til kompetansemessig sammensetning hva angår styrer der kommunen eier mer enn 50 %. Hvordan anmodningene i disse brevene er blitt fulgt opp i generalforsamlinger 2017 er ikke blitt undersøkt.

Gjeldende prinsipp som går ut på at ordfører eller rådmann ikke skal sitte i styrer etterleves ikke hva angår LGE Holding, hvor ordfører sitter i styret.

¹⁵ Oversendt i egen e-post, vi kjenner ikke innholdet i denne.

Slik kommunen beskriver praktiseringen av habilitetsreglene for medlemmer av kommunestyret som samtidig er styremedlemmer i selskaper hvor kommunen er medeier, så virker denne i hovedsak å være i tråd med hva KS' anbefaling og forvaltningsloven tilsier.

Som nevnt sitter ikke øvrige medlemmer av kommunestyret som styremedlemmer i de seks selskapene vi har sett spesielt på. Vi vil likevel knytte noen vurderinger til kommunestyrets behandling av eierpolitikk og Eiermeldinger.

Vi vil generelt anføre at vurdering av inhabilitet ved behandling av eierpolitikk/-melding må bygge på en konkret vurdering av om selskapet der vedkommende kommunestyremedlem sitter i styret er part i saken.

Lillehammer kommunes Eiermelding gir en samlet oversikt over kommunens eierinteresser i selskaper. For selskaper der kommunen eier mer enn 50 % eller «som er av særskilt politisk interesse» er det laget en mal for Eiermeldingen. Den angir bl.a kommunens bakgrunn for eierskapet, eierstrategi og inneholder en vurdering om kommunen bør fortsette å være eier i selskapet og bestemmer om eierforholdet skal opprettholdes eller ikke (jf mal for Eiermelding, jf kapittel 4.3 foran).

Etter revisjonens oppfatning inneholder Eiermeldingen for disse selskapene konkrete og direkte føringer mot det enkelte selskap, og mye taler derfor at selskapene som omhandles bør anses som part i saken. Ut fra dette vil kommunestyremedlemmer som også er styremedlemmer i disse selskapene være inhabile ved kommunestyrets behandling av Eiermeldingen.

6.4 AVKASTNING OG UTBYTTEPOLITIKK

Revisjonskriterier – gjeldende eierpolitikk

I kapittel 6 i eierpolitikken «Utbytte, avkastning og resultatmål» omtaler temaet på denne måten: *Krav til avkastning og utbyttepolitikk er viktige styringsredskaper i den samlede eieroppfølgingen av selskap hvor kommunen har eierinteresser hvor formålet er finansielt motivert. Dette er krav som kommer fram i kommunens Eiermelding.*

Avkastning defineres i eierpolitikken som årsresultatet i selskapets regnskap. Her heter det at «*En positiv avkastning vil styrke selskapets egenkapital og kan gi grunnlag for utdeling av utbytte. Eierne vil for eksempel kunne stille krav til størrelse på avkastningen, den kan for eksempel settes til en viss prosentandel av omsetningen. Det kan være ulike motiv for å stille avkastningsmål. Eksempler på slike motiv kan være styrking av soliditeten til selskapet samt grunnlag for utdeling av utbytte til eierne.*»

Utbyttepolitikk defineres som langsiktige retningslinjer for hvordan selskapets avkastning skal disponeres. «*I de selskap hvor virksomheten er forretningsmessig skal utbyttepolitikken støtte opp under det overordnede målet om størst mulig verdiskapning. Det er viktig for kommunen som eier, og selskapets styre å kunne legge til grunn en langsiktig, forpliktende og stabil utbyttepolitikk. Det bør*

kun gjøres endringer i utbyttepolitikken dersom det skjer vesentlige endringer i de forutsetninger som er lagt til grunn.»

Revisjonskriterier - tidligere eierskapspolitikk

«Krav til avkastning og utbyttepolitikk er viktige styringsredskaper i den samlede eieroppfølgingen av selskap hvor kommunen har eierinteresser hvor formålet er forretningsmessig.

Utbyttepolitikk defineres som langsiktige retningslinjer for hvordan selskapets avkastning skal disponeres. I de selskap hvor virksomheten er forretningsmessig skal utbyttepolitikken støtte opp under det overordnede målet om størst mulig verdiskapning. Det er viktig for kommunen som eier, og selskapets styre å kunne legge til grunn en langsiktig, forpliktende og stabil utbyttepolitikk. Det bør kun gjøres endringer i utbyttepolitikken dersom det skjer vesentlige endringer i de forutsetninger som er lagt til grunn.»

Fakta

For de sju selskapene hvor Lillehammer kommune har utarbeidet Eiermelding er det kun i LGE Holding AS at eierskapet (dels) er finansiert motivert. I Lillehammer Skifestival er ikke eierskapet finansielt motivert. De øvrige fire selskapene omtalt i kapittel 4.1 er ikke motivasjonen bak eierskapet i selskapet omtalt i Eiermeldingen.

Utbyttepolitikk for LGE Holding er nedfelt gjennom følgende formulering i aksjonæravtalen for selskapet (pkt 3.3): *«Partene er enig om at det skal tilstrebtes å videreføre utbytte fra selskapets Eierposter i andre virksomheter. Det årlige utbytte skal imidlertid ikke være av en slik størrelsesorden at selskapets økonomiske posisjon svekkes og at det ikke er stand til å oppfylle sine økonomiske forpliktelser.»* Ifølge Lillehammer kommune er utbyttene i LGE Holding basert på utbyttene fra Eidsiva Energi, jf formuleringen om å *«videreføre utbytte fra selskapets Eierposter i andre virksomheter»*. Eidsiva Energi lager årlig en treårig utbytteplan.

Det kan for øvrig nevnes at det i Ikomm ble vedtatt en utbytteplan i 2015 som nedfelte at selskapets resultater i sin helhet skal tilføres annen egenkapital til selskapet når en egenkapitalgrad på 30%. *«Denne utbytteplanen gjelder fra regnskapsåret 2015 og erstattet med en ny 3 årlig rullerende plan dersom egenkapitalkravet på 30% blir oppnådd.»* I generalforsamlingen 20.4.16 ble det vedtatt som hovedregel ved utbytte at ved *«positivt resultat etter skatt tilføres 50% av årsresultatet egenkapitalen for styrking av soliditet, grunnlag for investeringer og utvikling. De resterende 50% går til utbytte til Eierne.»* I forbindelse med at det har kommet til flere eiere i Ikomm er det i aksjonæravtalen inntatt en bestemmelse om at det ikke skal betales utbytte i tre år. Videre heter det at ved utløpet av denne treårsperioden skal styret legge fram et forslag til rullerende utbytteplan.

Vi får opplyst at kommunen ikke anser det som nødvendig å presisere noen utbytteforventning i selskaper der motivet for eierskapet ikke er forretningsmessig, og det dermed ikke forventes utbytte.

Vurdering

I gjeldende Eierpolitikk uttrykkes at krav til avkastning og utbyttepolitikk er viktige styringsredskaper i selskaper hvor formålet med eierskapet er finansielt motivert. Formålet med kommunens eierskap i

LGE Holding er delvis finansielt motivert. Vår vurdering er derfor at kommunen i henhold til sin egen eierpolitikk bør formulere krav til avkastning og utbytte i dette selskapet. Etter vår oppfatning oppfyller bestemmelsene om utbytte i aksjonæravtalen eierpolitikkenes formulering om «å kunne legge til grunn en langsiktig, forpliktende og stabil utbyttepolitikk»

I Lillehammer Skifestival er kommunens eierskap ikke finansielt motivert. I Jorekstad, Fabrikken, Sentrum Parkering og Skåppå Kunnskapspark framgår det ikke av siste Eiermelding hvorvidt eierskapet kan sies å være finansielt motivert. Ut fra innholdet i tidligere Eiermelding og opplysninger fra kommunen antas at eierskapet i disse selskapene ikke er finansielt motivert. Kommunens eierinteresser er dermed motivert ut fra andre formål enn rent finansielle. Etter vår oppfatning tilsier ikke kommunens eierpolitikk at det bør utformes nærmere krav til avkastning og/eller utbytte for disse selskapene.

7 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Konklusjoner

Problemstilling 1 - Har kommunen etablert tydelige føringer for eierskapene sine?

Kommunen har etablert føringer for sin eierskapsutøvelse gjennom dokumentene eierpolitikk og eiermelding fra 2016, samt øvrige politiske saker knyttet til kommunens eierskap. Eierpolitikken og eiermeldingen er hovedsak i tråd med hva KS anbefaler med hensyn til utøvelse av kommuners eierskap.

Når det gjelder forhold som avviker, så vil vi trekke fram at KS anbefaler at kommunen på årlig basis bør gjennomgå overordnede prinsipper for sitt eierskap, herunder politisk og juridisk styringsgrunnlag samt selskapenes samfunnsansvar knyttet til miljø, likestilling, åpenhet, etikk osv. Kommunen har nedfelt sine styringsprinsipper i dokumentet eierpolitikk, som oppdateres én gang pr kommunestyreperiode. Slik vi oppfatter KS' anbefaling på dette punktet bør eiermeldingen omfatte alle disse forholdene, blant annet for å sikre at kommunens vurderinger rundt dette blir ajourført jevnlig.

I den siste versjonen av KS' anbefalinger heter det at kommuner bør gå sammen om felles eiermeldinger der kommunen eier selskaper sammen med andre kommuner. Lillehammer kommune har ikke gått sammen med andre eierkommuner for å lage slike eiermeldinger.

Problemstilling 2 - Fører kommunen kontroll med sine eierinteresser?

Kommunen følger med noen unntak opp sitt eierskap slik eiermeldingen legger opp til. For eksempel representeres kommunen som hovedregel ved ordfører i generalforsamlinger /representantskap, slik eiermeldingen forutsetter. Vi er også av den oppfatning at krav til utbytte er avklart i de selskaper vi har sett nærmere på.

Manglende oppfølging knytter seg til følgende forhold:

- Innkallinger til generalforsamlinger/representantskap legges ikke rutinemessig fram for formannskapet slik eierpolitikken forutsetter.
- Kommunen har i begrenset grad formulert eierstrategier eller målsetninger for enkeltelskaper.
- Kommunen har foreløpig ikke innført som rutine å avholde minst ett eiermøte årlig for selskaper som kommunen eier alene eller sammen med samarbeidende kommuner.
- Gjeldende prinsipp som går ut på at ordfører eller rådmann ikke skal sitte i styret etterleves ikke hva angår LGE Holding AS, hvor ordfører sitter i styret.

Anbefalinger

Med utgangspunkt i KS anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll, bør kommunen ved revisjon av eiermeldingen vurdere å

- samtidig gå gjennom kommunens eierpolitikk.
- lage felles eiermelding sammen med andre kommuner i selskaper hvor flere kommuner er eiere.

Når det gjelder kommunens kontroll og oppfølging av selskaper vil vi med utgangspunkt i gjeldende eierpolitikk og eiermelding anbefale at kommunen:

- følger opp eierpolitikkenes bestemmelse om at innkallinger til generalforsamlinger rutinemessig skal legges fram for formannskapet.
- vurderer hvordan eierpolitikkenes ordlyd knyttet til utarbeidelse av eierstrategi/mål for enkeltelskaper skal følges opp. I selskaper hvor det også er andre eiere bør kommunen vurdere hvor langt den kan gå med hensyn til å lage spesifikke ønsker/mål sett fra Lillehammer kommune sitt perspektiv. I selskaper der kommunen er eier sammen med andre kommuner bør felles eiermeldinger vurderes.
- følger opp eierpolitikkenes føring om å avholde minst ett eiermøte årlig for selskaper som kommunen eier alene eller sammen med samarbeidende kommuner.
- følger opp prinsippet om at ordfører/rådmann ikke skal sitte i styret med hensyn til ordførers styremedlemskap i LGE Holding AS.

REFERANSER

Dokumenter fra Lillehammer kommune

Eierskapspolitikk for Lillehammer kommune. Del 1 – Generell del. Vedtatt av kommunestyret 25.11.10.

Eierskapspolitikk for Lillehammer kommune. Del 1 – Generell del. Revisjonsforslag – Rev. 1. august 2014.

Eierskapsmelding for Lillehammer kommune – Del 2» (selskapsoversikt). Oktober 2014.

Eierpolitikk 2016-2019. Vedtatt i Kommunestyret 22.6.16.

Eiermelding 2016. Vedtatt i Kommunestyret 15.12.16.

Rekruttering av styremedlemmer i selskap der Lillehammer kommune har eierinteresser. Sak til formannskapet 17.1.17.

Oversikt over rekruttering av styremedlemmer og bruk av valgkomite i selskap der Lillehammer kommune har en eierandel. Vedlegg til sak til formannskapet 17.1.17.

Oppfølging av Eierstrategi 2016-2019 og Eiermelding 2016. Brev fra Lillehammer kommune 10.2.2017 til selskaper der kommunen har mer enn 50 % av aksjene.

Øvrige dokumenter

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

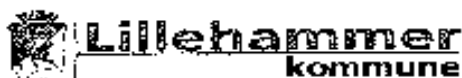
Kommunal- og regionaldepartementet (2011): *Kontrollutvalgsboken – Om kontrollutvalgets rolle og oppgaver.*

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

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

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

VEDLEGG UTTAELSE FRA KOMMUNEN



18.2017 | 11/1523

RAPPORTUTKAST – EIERSKAPSKONTROLL LILLEHAMMER KOMMUNE

Vi viser til brev av 21. mai 2017 der rådmannen bes om å komme med sitt syn på utkast til rapport om Eierskapskontroll i Lillehammer kommune.

Informasjonen om prosjektets formål og gjennomføring har etter rådmannens syn vært tilfredsstillende. Likeledes synes opplysning og språkbruk i rapporten å være hensiktsmessig og lett tilgjengelig for leser.

Rådmannen har heller ikke innvendinger overken til revisjonskriteriene som er brukt eller generelt til prosjektets metode.

Det er ingen ting i rapportens konklusjoner og anbefalinger som rådmannen er direkte uenig i.

Rådmannen vil imidlertid påpeke følgende forhold:

Ny eierpolitikk ble vedtatt i 2016. På en rekke områder, blant annet krav til innhold i årsregnskap og årsmeldinger, vil vi først se resultater når selskapene rapporterer for 2017. Da vil selskapenes håndtering av samsvaransvar knyttet til miljø, likestilling, åpenhet, etikk mv. i større grad gå fram av årsmeldingene.

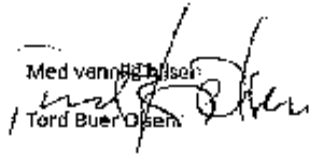
Lillehammer kommunestyre vedtok i 2015 å utarbeide en eierpolitikk som beskriver de overordnede prinsippene for eierstyring, herunder politisk og juridisk styringsgrunnlag, og som i utgangspunktet skal gjelde for hele kommunestyreperioden. Denne følges opp av årlige årsmeldinger med fokus på de selskap der kommunen eier mer enn 50 % og dermed har reell styring, og selskap som har spesiell politisk interesse. Rådmannen mener at de overordnede politiske og juridiske rammebetingelsene for eierstyring endrer seg så pass lite fra år til år at det ikke forsvarer den ekstra ressursbruk som en årlig revisjon av eierpolitikken ville medføre. Det samme gjelder i noen grad en full årlig gjennomgang av selskap der kommunen har begrenset innflytelse.

Formålet med/begrunnelsen for eierskapet, også for selskap der kommunen eier mindre enn 50 % framgår også av årsmeldingen 2015, se tabellen på side 11.

Eierpolitikk 2016-2019 er utarbeidet i samarbeid med Gausdal og Øyer, som er de kommunene som Lillehammer eier flest selskaper sammen med. Eierpolitikken i de tre kommunene er stort sett likelydende, unntakene skyldes i hovedsak at kommunene har noe forskjellig profil på sine eierskap. I årsmeldingen er beskrivelsen av de selskap som to eller flere av de tre kommunene eier sammen avklart på administrativt nivå.

Lillehammer kommune har som utgangspunkt at man så langt det er mulig bør unngå å sette folkevalgte i situasjoner der de blir inhabile i viktige beslutninger fordi de har styreverv i selskap som kommunen eier. Dette gjelder spesielt ordfører. Samtidig må Lillehammer kommune akseptere at medeiere ikke nødvendigvis deler dette synet, og at dette i noen grad vil styre på hvilket nivå kommunen lar seg representere i styrer og utvalg.

Når det gjelder spørsmålet om habilitet for folkevalgte som har verv i selskap som omtales i eiermeldingen når eiermeldingen behandles i formannskap og kommunestyre, vil rådmannen ta initiativ til en juridisk gjennomgang.

Med vennlig hilsen

Tord Buer Olsen

Rådmann