

SELSKAPSKONTROLL AV
SØRMARKA FLERBRUKSHALL IKS



STAVANGER, SANDNES, SOLA OG RANDABERG
AUGUST 2010

INNHold

Denne rapportens målgrupper er kontrollutvalget, andre folkevalgte, selskapet, eierrepresentanter og administrasjonen i eierkommunene. Rapporten er et offentlig dokument og skal være tilgjengelig også for media og andre interesserte.

Behovene varierer, men her er en leserveiledning med to nivåer for hvor dypt rapporten kan behandles:

1. Innholdsfortegnelsen, sammendraget og høringsuttalelser
2. Hovedrapporten med innledning, fakta, vurderinger, samt vedlegg

Innhold.....	3
Sammendrag	4
Høringsuttalelser.....	7
1.1.1 Selskapets kommentarer	7
1.1.2 Eiernes kommentarer.....	8
Rapporten	11
1.2 Innledning	12
1.2.1 Formål og problemstillinger	12
1.2.2 Vurderingskriterier og metode	12
1.3 Faktabeskrivelse.....	14
1.3.1 Kort om selskapet.....	14
1.3.2 Selskapet - styring og oppfølging.....	15
1.3.3 Anbud, budsjettering og rapportering.....	18
1.3.4 Driftsmodell, merverdiavgift og offentlige anskaffelser	24
1.3.5 Eierskapsmeldinger, eierstrategier og eiermøter	26
1.3.6 Status på "godt kommunalt eierskap"	28
1.4 Vurderinger og anbefalinger.....	31
1.4.1 Styringen av selskapet	31
1.4.2 Eiernes oppfølging av selskapet.....	34
1.4.3 Anbefalinger	35
Vedlegg	36

SAMMENDRAG

Sørmarka flerbrukshall IKS ble stiftet 28. mars 2007. Selskapets formål er å oppføre, eie og drive flerbrukshallen i Sørmarka i Stavanger (selve anlegget har fått navnet Sørmarka Arena). Den er ferdigstilt sommeren 2010, og skal etter planen settes i drift fra 1. oktober 2010. Det har således enda ikke vært ordinær drift i selskapet.

Bakgrunn for prosjektet

På bakgrunn av behovet for en tilleggsfinansiering på 20.775.000 kroner til ferdigstillingen av anlegget til Sørmarka flerbrukshall IKS, vedtok bystyret i Sandnes 15.12.09 at det skulle gjennomføres en selskapskontroll. Kontrollutvalgene i alle eierkommunene sluttet seg senere til kontrollen.

Metode

Denne selskapskontrollen er gjort i overensstemmelse med kommunelovens regler om gjennomføring av selskapskontroll i §§ 77 og 80, samt forskrift om kontrollutvalg §§ 13 og 14. Selskapskontrollen bygger på informasjon fra eiere, styret og administrasjonen samt åpne kilder, herunder Foretaksregisteret mv. Det er også innhentet informasjon fra prosjektledelsen i Stavanger kommune og fra andre involverte personer i Stavanger og Sandnes kommuner.

Nedenfor følger en oversikt over svar på de enkelte problemstillinger.

Hvordan er selskapet styrt?

Vi har ikke noe særlig å bemerke til styringen av selskapet. Det kan likevel anmerkes at det som gjelder underbudsjetteringen (tilleggsfinansieringen) av selve anlegget, kunne vært håndtert noe bedre.

Det har fra eiernes side vært satt inn små ressurser til styringen av selskapet i byggefasen. Dette kan ha medført at det har vært en noe manglende oppfølging av økonomien i prosjektet. Funksjonen som daglig leder er en krevende oppgave særlig når selskapet nå går inn i driftsfasen.

Sandnes kontrollutvalg presiserte at vi skulle se på problematikken vedrørende merverdiavgiftskompensasjonen. Dette spørsmålet har selskapet fått utredet av eksterne konsulenter. Innskrenkningen i merverdiavgiftskompensasjonsreglene synes å medføre at eierkommune må inn med 16-23 millioner kroner mer som finansiering av anlegget. For driften kan eierkommunene foreløpig regne med å måtte tilføre selskapet rundt 750 tusen kroner mer i årlige driftstilskudd. Tallene her er særlig usikre da det ikke har vært drift i anlegget så langt.

Hvordan er eiernes oppfølging av selskapet lagt opp?

Vi har ikke noe særlig å bemerke til oppfølgingen av selskapet. Alle eierkommunene har utarbeidet eierskapsmeldinger med generelle eierstrategier. Det er lagt opp til årlige eiermøter i politiske fora om kommunens samlede eierskap.

Ingen av kommunene har utarbeidet noe eget regelverk om eierstrategi for selskapet. Vi anser det som god kommunal eierskapspraksis at kommunene utarbeider en eierstrategi for alle sine selskaper av betydning. Sørmarka flerbrukshall IKS er helt klart av stor betydning for alle kommunene, på grunn av sitt kultur- og idrettslige formål. I tillegg bidrar kommunene med det meste av finansieringen av anlegget og vil i praksis stå som garantist for driften dersom selskapet ikke klarer å drive i balanse.

Var anbudsgrunnlaget for hallen fullstendig iht. de planer som forelå ved prosjekteringen?

Anbudsinnhenting våren 2008 ga merkostnader på 146 millioner kroner i forhold til budsjettet (kostnadsoverslaget i siste forprosjekt). Det fremkommer ikke at anbudsgrunnlaget var ufullstendig. Merkostnadene skyldes for det meste et da stramt byggemarked, liten konkurranse i flere entrepriser og prisstigning fra budsjett (kostnadsoverslag) til anbudsinnhenting. Det gikk to år mellom budsjett og anbud.

Hva skyldes underbudsjetteringen (tilleggsfinansieringen) og kunne dette være unngått eller meldt tidligere?

Tilleggsfinansieringen er et resultat av selskapets forslag til forbedringer/standardøkninger og en ønsket utvidelse av bruksområdet for hallen. Disse presiserte ambisjonene materialiserte seg i form av konkrete beregninger på et temmelig sent stadium i prosjektet. Men tilleggsfinansieringen skyldes også underbudsjettering og uteglemler (primært tilleggsprosjekteringen og skillevegg klatrerom). Dette utgjør 45 %.

En god del av tilleggsfinansieringen kunne vært unngått dersom anlegget ble ferdigstilt slikt som det var tenkt i romprogram/forprosjekt (som en publikumshall dvs. ikke for noe større arrangementer). Men selskapet ville da ikke hatt de samme muligheter for kommersielle inntekter.

Tiltakene som forårsaket tilleggsfinansieringen hadde vært oppe som forslag (ønsker) fra selskapet i noe tid før de ble tatt med i økonomirapporter presentert styret. Beløp for tiltakene kunne derfor fremkommet i økonomirapporter tidligere. Omfanget kunne da også vært rapportert eierne på et tidligere tidspunkt. Det synes å være vanskelig å sette noen eksakt dato her. Muligens økonomirapport for juni – i motsetning til det som ble gjort i oktober samme år.

Hvilke rapporteringsrutiner er lagt opp mellom selskap og kommuner mht. budsjett og regnskap?

Vi har i prinsippet ikke noe å bemerke til rapporteringsrutinene og de avholdte eiermøter. Men representantskapet har ikke formelt behandlet årsregnskapet for 2008 og

årsregnskapet for 2009 ble behandlet uten at revisjonsberetning forelå. Dette er brudd på IKS-loven.

Hvordan følger selskapet opp lovregler om offentlige anskaffelser, offentlighet, HMS og etikk?

Vi har ikke noe å bemerke til hvordan selskapet følger opp lovregler om offentlighet HMS og etikk. Mye av dette vil først settes i gang når selskapet går inn i driftsfasen.

Byggeprosjektet har vært utført av Stavanger kommune på vegne av selskapet. Anlegget reises for eierkommunenes regning og overleveres selskapet som kapitaltilskudd. For anlegget finner vi at det er gjennomført anbudskonkurranse for de aller fleste kjøpene og hvor lavbyder ble valgt. Det er derimot ikke gjennomført anbudskonkurranse for arkitekt og bygningsteknikk. Dette er i strid med regelverket for offentlige anskaffelser. Manglende gjennomføring av anbud kunne medført straff (gebyr) for ulovlig direkte anskaffelse. Det kan ha medført at prisen for disse arbeidene har blitt dyrere enn de ellers ville ha vært.

Vi har ikke noe å bemerke til selskapets innhenting og valg av tilbud for de gjennomførte tjenestekjøp. Det synes imidlertid som om det ikke er noen mulighet for eierkommunene å få direkte tildelt tjenestekontrakter fra selskapet (dvs. som egenregi). Alle tjenestekjøpene som Sørmarka flerbrukshall IKS foretar må ut på anbud. Selskapet vil innhente en ekstern juridisk vurdering av egenregi-spørsmålet for å se om det likevel eksisterer slike muligheter - særlig når det gjelder drifting av anlegget hos Natur- og idrettsservice KF (kommunalt foretak i Stavanger kommune).

Vi gir følgende anbefalinger til selskapet:

- Selskapet bør ansette daglig leder i full stilling. Det bør også ansettes egen økonomisjef.
- Styret bør utarbeide en styreinstruks og gjennomføre egenvurdering.

Vi gir følgende anbefalinger til eierne:

- Eierkommunene bør sammen utarbeide eierstrategier for selskapet.
- Vi anbefaler at det foretas obligatorisk opplæring av de folkevalgte representantene. Dette gjelder både for styrer og eierorganer. Stavanger og Sandnes gir dette tilbud om dette, men det er ikke obligatorisk. Det kan tenkes at dette er noe som kommunene kan gjøre i felles regi - eventuelt også med andre.
- De kommuner som ikke har registrert sine styreverv på www.styrevervregisteret.no, bør prioritere å få utført denne registreringen. Dette gjelder Sandnes og Sola. Sola har mange i registeret, men ikke styremedlemmet i Sørmarka flerbrukshall IKS. Sandnes har ingen oppføringer i styrevervregisteret.
- Representantskapet bør for hvert år påse at de får behandlet årsregnskapet.

HØRINGSUTTALELSER

1.1.1 SELSKAPETS KOMMENTARER

Styrets uttalelse

Selskapet har avgitt uttalelse datert 30.08.10.

Selskapskontrollen gir en god oversikt over selskapets arbeid siden starten og fram til dags dato. Imidlertid hadde vi sett det som en fordel at selve prosessen mellom rom-programkomité – forprosjekt – anbudsprosess hadde blitt viet større oppmerksomhet.

Vi har kun et forhold vi vil kommentere særskilt.

Selskapet er slik organisert at prosjektledelsen er ansvarlig for selve byggeprosjektet og rapporterer direkte til styret i Sørmarka Flerbrukshall. Daglig leder (og øvrig administrasjon) er ansvarlig for driften i hallen f.o.m. 1 åpningsdag som blir 1. oktober 2010, og har i tillegg ansvar for å planlegge og tilrettelegge for dette. Det er naturlig nok et nært samarbeid mellom prosjektledelse og administrasjon, men vi vil presisere at begge parter rapporterer direkte til styret og ikke til hverandre. Med andre ord er ikke administrasjonen ansvarlig for økonomien i byggeprosjektet, dette svarer ene og alene prosjektledelsen for overfor styret. Dette forholdet fremkommer ikke tydelig i rapporten.

Styret har ingen kommentarer til anbefalingene i selskapsrapporten.

På vegne av styret

Christian Topstad

1.1.2 EIERNES KOMMENTARER

Representantskapets uttalelse

Eierne har 26.08.10 avgitt en felles uttalelse.

Representantskapet i Sørmarka Flerbrukshall IKS sin uttalelse vedrørende høringsdokument for selskapskontrollen i Sørmarka Flerbrukshall IKS

Representantskapet ønsker å kommentere følgende punkter i sin uttalelse vedrørende høringsdokumentet:

Punkt 1 - Vedrørende manglende behandling av årsregnskapet for 2008

Med referanse til rapportens avsnitt 1.3.3.3

Representantskapet beklager at dette ikke har vært behandlet tidligere. Dette er behandlet i representantskapsmøte 26/8-10 (sak 23/10) med følgende vedtak:

Representantskapet tar revisjonsrapporten til orientering, og godkjenner regnskapet og årsmeldingen for 2008.

Punkt 2 - Vedrørende behandling av årsregnskapet for 2009 før endelig revisjonsberetning forelå

Med referanse til rapportens avsnitt 1.3.3.3

Representantskapet beklager at årsregnskapet for 2009 ble behandlet før revisjonsrapporten forelå undertegnet. Dette er behandlet i møte 26/8-10 (sak 24/10) med følgende vedtak:

Representantskapet tar revisjonsrapporten til orientering, og godkjenner regnskapet og årsmeldingen for 2009.

Punkt 3 - Vedrørende høringsutkast fra rådmennene i eierkommunene, datert 26/8-10

Representantskapet viser til rådmennenes utkast, og slutter seg til dette, som representantskapets uttalelse, med en enkelt tilføyelse:

Med referanse til rapportens avsnitt 1.4.3.2:

Representantskapet vil for øvrig be styret å legge til rette for opplæring i forhold til styrearbeid fra neste valgperiode.

Punkt 4 - Vedrørende økonomistyring i Sørmarka Flerbrukshall IKS

Representantskapet viser for øvrig til selskapets høringsuttalelse, og vil spesielt fremheve merknadene vedrørende årsaken til merkostnader, hvilke representantskapet slutter seg til.

Sign.

Terje Rønnevik

Sign.

Kåre Hauge

Sign.

Nora A. Nilsen

Sign.

Tone Tvedt Nybø

Rådmennenes høringsmerknader

(innspill til representantskapets uttalelse 26.08.10)

SELSKAPSKONTROLL AV SØRMARCA FLERBRUKSHALL IKS

Rådmennene i kommunene Sandnes, Sola, Stavanger og Randaberg har utarbeidet et felles utkast til svar på høring knyttet til rapporten fra selskapskontrollen av Sørmarka flerbrukshall IKS. Høringssvaret er utarbeidet på bakgrunn av et faglig ståsted, og oversendes representantskapet som innspill til deres arbeid med utforming av høringsuttalelse.

RÅDMENNENES HØRINGSMERKNADER

Rådmennene har følgende kommentarer til anbefalingene fra Rogaland Revisjon IKS:

- **Eierkommunene bør sammen utarbeide eierstrategi for selskapet.**

Kommunene Sandnes, Sola, Stavanger og Randaberg er deltakere i en administrativ eierskapsgruppe på Jæren. Gruppen har påbegynt arbeidet med å utarbeide forslag til felles eierstrategier for selskap som inngår i kommunenes selskapsportefølje. Forslag til felles eierstrategier vil fremmes for de respektive kommune- og bystyrene for endelig godkjenning. Sørmarka flerbrukshall IKS vil prioriteres i dette arbeidet.

Det vises for øvrig til målformuleringer og retningslinjer som fremgår av kommunenes generelle prinsipper for eierstyring, samarbeidsavtalen, selskapsavtalen og saker som ligger til grunn for etableringen av selskapet Sørmarka flerbrukshall IKS og oppføring- en av Sørmarka Arena.

- **Vi anbefaler at det foretas obligatorisk opplæring av de folkevalgte representantene. Dette gjelder både for styrer og eierorganer.**

Eierkommunene tar sikte på å gjennomføre opplæringstiltak for medlemmer av både styre og eierorgan. Opplæringstiltakene vil gjennomføres som en del av folkevalgtopplæringen.

I 2009 ble det gjennomført styreopplæring der styret i Sørmarka flerbrukshall IKS var representert. Representanter fra administrasjonen i kommunene ga også en kort innføring i styrearbeid og selskapsstyring på et felles møte mellom styrene i Sørmarka flerbrukshall IKS og Multihallen og Storhallen IKS, i januar 2010.

- **De kommunene som ikke har registrert sine styreverv på www.styrevervregisteret.no, bør prioritere å få utført denne registreringen.**

Eierkommuner som ikke har foretatt registrering av styreverv i styrevervregisteret vil prioritere å få dette utført.

- **Representantskapet bør for hvert år påse at de får behandlet årsregnskap.**

Representantskapet vil behandle årsregnskap og andre saker som inngår i representantskapets myndighetsområde, jf § 7 i Lov om interkommunale selskaper.

I **anbefalinger til selskapet** fremholdes det at selskapet bør ansette daglig leder i full stilling, samt egen økonomisjef. Den forpliktende samarbeidsavtalen fremholder som styringssignal fra eierne at administrative ressurser skal være effektive, oppbygging av dobbelkompetanse mv. skal unngås. Videre er det forutsatt at funksjonen daglig leder skal kunne dekke samtlige hallprosjekter. Innretningen av behovet for administrative ressurser i selskapet er bygd opp iht. dette. Anbefalingen som gis til selskapet er forhold som er naturlig å vurdere i arbeidet med utforming av økonomiplan for kommende 4-årsperiode.

Tore Sirnes
Sandnes kommune

Magne Fjell
Randaberg kommune

Gunvar Sværen
Sola kommune

Inger Østensjø
Stavanger kommune

RAPPORTEN

1.2 INNLEDNING

1.2.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

På bakgrunn av behovet for en tilleggsfinansiering på 20.775.000 kroner til ferdigstillingen av anlegget til Sørmarka flerbrukshall IKS, vedtok bystyret i Sandnes 15.12.09 at det skulle gjennomføres en selskapskontroll. Intensjonen var at kontrollen ble gjennomført på vegne av alle eierkommunene.

Formålet med selskapskontrollen av Sørmarka flerbrukshall IKS, er både en ordinær kontroll med forvaltningen og utøvelsen av eierinteressene i selskapet (eierskapskontroll) samt en analyse av utvalgte forhold knyttet til selskapets drift og utvikling (forvaltningsrevisjon).

Det framgår av kontrollutvalgenes bestilling at følgende problemstillinger skal besvares:

- Hvordan er selskapet styrt og hvordan er eiernes oppfølging av selskapet lagt opp?
- Var anbudsgrunnlaget for hallen fullstendig iht. de planer som forelå ved prosjekteringen?
- Hva skyldes underbudsjetteringen (tilleggsfinansieringen) og kunne dette være unngått eller meldt tidligere?
- Hvilke rapporteringsrutiner er lagt opp mellom selskap og kommuner mht. budsjett og regnskap?
- Hvordan følger selskapet opp lovregler om offentlige anskaffelser, offentlighet, HMS og etikk?

Mandat for gjennomføring av kontrollen er vedtatt av kontrollutvalgene i alle eierkommunene.

Sandnes kontrollutvalg presiserte at vi skulle se på problematikken vedrørende merverdiavgiftskompensasjonen.¹ Randaberg kontrollutvalg understreket læringsverdien av kontrollen, herunder sikring av dialog mellom selskapet og dets eiere.

1.2.2 VURDERINGSKRITERIER OG METODE

Denne selskapskontrollen er gjort i overensstemmelse med kommunelovens regler om gjennomføring av selskapskontroll i §§ 77 og 80, samt forskrift om kontrollutvalg §§ 13 og 14.

¹ Usikkerheten rundt merverdiavgiftskompensasjonen er spesielt tatt opp i punkt 1.3.4.1.

Selskapskontrollen har i utgangspunktet en bred tilnærming og søker å fange opp flest mulige problemstillinger relatert til eierskapsoppfølgingen. Utover dette har kontrollen ikke gått i dybden, men heller identifisert problemstillinger som senere kan bli gjenstand for ytterligere undersøkelser. De spesifiserte problemstillinger i bestillingen om anbud, budsjettering og rapportering blir vurdert spesielt. Det som gjelder offentlighet, HMS og etikk er forutsatt kontrollert på et generelt nivå. Vi har for anskaffelser gått nærmere inn på selskapets praktisering av lovreglene om offentlige anskaffelser.

Det presiseres at selskapskontrollen er en vurdering av om virksomheten styres etter eiernes formål. Dette innebærer at kontrollen begrenser seg til en vurdering av om eierne har etablert tilfredsstillende rammer for styring og at virksomheten faktisk opererer i tråd med formålet. Med unntak for de spesifiserte problemstillinger, faller således en materiell vurdering av selskapets organisering, drift og funksjon utenfor denne kontrollen. Det er også på det rene at selskapet på kontrolltidspunktet enda ikke var kommet over i normal drift.

Rapporten bygger på informasjon fra eiere, styret og administrasjonen samt åpne kilder, herunder Foretaksregisteret mv. Det er også innhentet informasjon fra prosjektledelsen i Stavanger kommune og fra andre involverte personer i Stavanger og Sandnes kommuner.

Den samlede dokumentasjon om selskapet mottatt fra eiere, styret, daglig leder og kommunene er tatt med i dokumentliste i vedlegg.

Som det fremgår av rapporten vil det enkelte steder presenteres informasjon om selskapet, styret og administrasjon med detaljeringsnivå som går utover informasjon om den rene eierstyringen. Når dette likevel presenteres er det som bidrag til helhetsbilde som igjen er av sentral verdi for vurdering av eierstyringen i selskapet og om denne fungerer i praksis.

Informasjonsinnhenting og vurderingen i denne kontrollen er i hovedsak gjort med utgangspunkt i følgende kilder:

- Lov om interkommunale selskaper (IKS-loven)
- Selskapsavtalen for Sørmarka flerbrukshall IKS
- Kommunenes eierskapsmeldinger
- Vedtak og føringer o.l. gitt av kommunene om eierstrategi for selskapet
- KS Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunale selskaper

Hovedfokus i rapporten vil være på negative funn.

Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang har gitt et tilstrekkelig grunnlag til å besvare kontrollens formål og de problemstillinger kontrollutvalgene vedtok.

1.3 FAKTABESKRIVELSE

1.3.1 KORT OM SELSKAPET

Sørmarka flerbrukshall IKS ble stiftet 28. mars 2007. Selskapets **formål** er å oppføre, eie og drive flerbrukshallen i Sørmarka i Stavanger (selve anlegget har fått navnet Sørmarka Arena). Den er ferdigstilt sommeren 2010, og skal etter planen settes i drift fra 1. oktober 2010.² Det har således enda ikke vært ordinær drift i selskapet.

Sørmarka flerbrukshall IKS eies av kommunene Stavanger (64,02 %), Sandnes (23,55 %), Sola (8,41 %) og Randaberg (4,02 %).

Hallen er et av tre prioriterte regionale idrettsanlegg som eierkommunene har gått sammen om. De to andre anleggene er Multihallen (Sandnes) og Storhallen (Randaberg). Disse anleggene ligger i et eget IKS kalt Multihallen og Storhallen IKS.

De to IKS'ene har felles administrasjon og ledelse (ansatt i Sørmarka flerbrukshall IKS).³ Årsaken til at det er to IKS'er, er at Sola ikke er deltager i Multihallen og Storhallen IKS.⁴ Administrasjon og ledelse for alle de tre anleggene vil bli fordelt dem i mellom etter anslag (kostnadsnøkler). Vi har i vedlegg tatt med informasjon om administrasjonsavtale med kostnadsfordeling.

Kort om bruken av anlegget og om finansiering av driften

Anlegget er et tilbud både for aktive idrettsutøvere og for publikum. Hallen har internasjonale mål både for kunstløp, lengdeløp, curling og klatring. Selskapet skal dekke samtlige kostnader i forbindelse med driften av anlegget. Dette skal etter planen skje fra 2012.⁵ Kapitalkostnader (avskrivninger og renter) er ikke med her.⁶ Det er selskapet som opptar lån for anlegget iht. selskapsavtalen. Selskapet får dekket kostnadene ved lånet gjennom kapitaltilskudd fra eierkommunene.⁷

Det kommer til å bli ganske mange idretts- og kulturanlegg i regionen nå. Dette kan gi reduserte inntekter for selskapet. Selskapet påpeker at anlegget i Sørmarka er unikt med en helt ny halltype i Norge – slik at de har en fordel her. I økonomiplan (langtidsplan) 2010-2020 er det stipulert inntekter mv. Denne planen skal oppdateres jevnlig.

² Opprinnelig ferdigstillelse var satt til mars 2010.

³ Det er ulike styrever og representantskap.

⁴ Det er utarbeidet administrasjonsavtale med kostnadsfordeling mellom IKS'ene. Med unntak for daglig leder som ble ansatt i februar 2009, foretas de nødvendige ansettelser foretas til driftsfasen. Inntil den tid er det leid inn administrativ hjelp mv (engasjementer). Før februar 2009 lå daglig leder funksjonen til budsjettsjefen i Stavanger kommune.

⁵ Usikkerheten rundt merverdiavgiftskompensasjonen kan endre dette bildet noe.

⁶ Det vises til samarbeidsavtalen om kommunale tilskudd.

⁷ Kapitaltilskuddene (fra eierne og andre) som gjelder de løpende anleggsutgifter, aktiveres for anlegget iht. bruttoprinsippet og blir inntektsført i takt med avskrivningen av anlegget. Kapitaltilskuddene (fra eierne) som gjelder renter, blir inntektsført i resultatregnskapet og med motpost for rentekostnader.

1.3.2 SELSKAPET – STYRING OG OPPFØLGING

Dette er basert på oppstartsmøte med selskapet, egenerklæringer fra eierne og styret, spørreskjema til daglig leder samt gjennomgang av åpne kilder. Selskapet er enda ikke i drift. En rekke forhold vil måtte avventes til driftsfasen.

1.3.2.1 SELSKAPSFORHOLD

Selskapets formål fremkommer av selskapsavtalen. Selskapet oppstod ellers som følge av nye statlige tilskuddsordninger basert på regionalt samarbeid og et ønske om nye samarbeidsområder mellom kommunene. Selskapsformen ble tilpasset dette.

Samtlige forhold rundt registrering og etablering av selskapet er i orden. Styret er også byggeutvalg for anlegget.

Styring av selskapet

Styringen av selskapet vil følge lovregler og nærmere krav som eierkommunene har satt i vedtatte saker. Dette gjelder også kommunenes prinsipper for eierstyring. Det er løpende kontakt mellom styreleder og daglig leder. Strategiplan (virksomhetsplan) er utarbeidet. Utarbeidelse av retningslinjer og rutiner vil vurderes av selskapet når de er i driftsfasen. Slikt materiell foreligger derfor ikke enda. Dette gjelder også risikoevaluering. Rapportering mellom selskap og kommuner har naturlig nok kun omfattet selve byggingen av anlegget.

Styret har fulgt opp underbudsjetteringen (tilleggsfinansieringen) og usikkerheten ved merverdiavgiftskompensasjonen ved egne møter eller saker. Eierkommunene er informert om at de ikke kan forvente full merverdiavgiftskompensasjon. Når det gjelder anbudet våren 2008 viser styret til at det forelå godkjent prosjekt og finansieringsplan.

Offentlighet

Selskapet har foreløpige nettsider med informasjon om anlegget mv. Styrereferater vil etter hvert bli lagt ut på selskapets nettsider.

Nærstående forhold

Det er ikke avdekket ansettelses-, leverandør- eller andre kommersielle forhold til nærstående av ansatte eller styret.

Daglig leder ble ansatt fra februar 2009 i en 60 % stilling, men har siden september samme år arbeidet tilnærmevis i full stilling for selskapet. Han driver i tillegg et eget selskap – Vilje AS – hvor han leier seg selv ut til Kontrast Rekruttering & Rådgivning AS.⁸ Daglig leder opplyser at Sørmarka flerbrukshall IKS – med et unntak – ikke har kjøpt tjenester fra de to nevnte rådgivningsselskapene. Unntaket gjelder kjøp av rekrutteringstjenester (bruk av Kontrast sitt rekrutteringsverktøy). Kjøpet som var un-

⁸ Begge disse selskaperens formål er bedriftsrådgivning og annen administrativ rådgivning

der 100 tusen kroner, ble avklart med Stavanger kommunes innkjøpsavdeling bl.a. på bakgrunn av mulige habilitetskonflikter.

Oppfølging av selskapet

Oppfølgingen av selskapet ivaretas iht. lovregler, selskapsavtalen, eierskapsmeldinger og eiermøter.⁹ Rådmennene legger til rette for den politiske eieroppfølgingen av selskapet ved å utrede og fremme saker knyttet til selskapets virksomhet. Eventuelle saker av uvanlig art eller stor strategisk betydning skal avklares i forkant av representantskapsmøter. Representantskapets leder deltar på styremøtene. Det er uformell oppfølging og samarbeid mellom eierrepresentanter, styremedlemmer og eierkommunene (ordførere og rådmenn). Styreprotokoller går også til representantskapsmedlemmene.

Selskapets risikoprofil vil avhenge av driftskonseptet (særlig utfall vedrørende det som gjelder merverdiavgiftskompensasjonen). Kommunale saker om prioritering av regionale idrettsanlegg og prinsipper for felles selskap, forpliktende samarbeidsavtale om regionale idrettsanlegg og selskapsavtalen er de viktigste målformuleringer for eierne.

Gjennom representantskapets behandling av saker i representantskapet følges det opp selskapets praktisering av kommunenes prinsipper for eierstyring. Eierrepresentantene er godt kjent med rapporteringsrutiner mellom selskap og kommuner (med bl.a. regnskap og budsjett), forholdet med underbudsjetteringen (tilleggsfinansieringen) og statusen mht. merverdiavgiftskompensasjonen. Det som gjelder anbudsgrunnlaget i sin tid, vil relatere seg til de som var eierrepresentanter på dette tidspunkt. Vi har i denne kontrollen ikke kontaktet tidligere eierrepresentanter.

1.3.2.2 AVTALEMESSIGE FORHOLD

Det er ikke avdekket forhold som tilsier manglende overholdelse av avtalemessige forpliktelser.

Forsikring av anlegget under oppføring er håndtert av Stavanger Eiendom (prosjektledelsen) iht. vanlige rutiner for dette. Forsikring av anlegget vil ivaretas av selskapet når anlegget står ferdig og overføres selskapet. Selskapet vil ellers vurdere forsikringer når det går inn i driftsfasen. Det er ikke tegnet styreansvarsforsikring.

Selskapets praktisering av lovregler om **offentlige anskaffelser** er omtalt for seg under punkt 1.3.4.2.

1.3.2.3 FORPLIKTELSER VIS A VIS OFFENTLIGE INSTANSER

Selskapet har ikke uoppgjorte krav til offentlige instanser.

⁹ Vi viser spesielt til vår rapport punkt 1.3.3.3 om Rapportering mellom selskap og eiere og punkt 1.3.5 om Eierskapsmeldinger, eierstrategier og eiermøter.

1.3.2.4 JURIDISKE FORHOLD

Det er ikke avdekket forhold som viser at selskapet har pågående eller potensielle tvister for domstolene.

1.3.2.5 ORGANISASJON, MILJØ OG FREMTIDSUTSIKTER

Forhold som gjelder organisasjon, miljø og fremtidsutsikter vil for det meste avventes til selskapet er i drift. Etter det styret kjenner til og rapporterer i årsmeldingen, driver ikke selskapet virksomhet som forurensrer det ytre miljø.

Utarbeidelse av retningslinjer og rutiner for HMS og etikk vil vurderes av selskapet når det er i driftsfasen. Slikt materiell foreligger derfor ikke enda. Selskapet har hatt HMS arbeidet langt framme i forhold til driftskonseptet. Dette gjelder både ansatte og brukere. Hallen er eksponert for skader og ulykker i den daglige driften pga av mye folk, stor fart og risiko for fallsituasjoner.

1.3.2.6 SELSKAPETS ÅRSREGNSKAPER 2007-2009

Vi har sett på selskapets årsregnskaper. Regnskapet føres etter regnskapsloven. Dette er regnskaper ført i byggefasen. Nedenfor følger hovedstørrelser. Etersom selskapet enda ikke er i drift, er det lite aktuelt med presentasjon av nøkkeltall. Pga. selskapets formål er selskapet ikke skattepliktig.

Tabell 1 Sørmarka flerbrukshall IKS Hovedstørrelser årsregnskaper 2007-2009
Kilde: Tall fra selskapets årsregnskaper 2007-2009 (tall i tusen kr)

	2007	2008	2009
Resultatregnskap			
Driftsinntekter	180	295	6 958
Driftsresultat	171	295	1 695
Netto finansutgifter	9	0	5 263
Årsresultat	0	0	0
Balanseregnskap			
Eiendeler	22 556	42 277	255 918
Egenkapital	600	600	600
Gjeld	21 956	41 677	255 318

Alle driftsinntekter er tilskudd fra eierkommuner.

1.3.3 ANBUD, BUDSJETTERING OG RAPPORTERING

Vi tar nedenfor for oss fullstendigheten av anbudsgrunnlaget, den siste kostnadsøkningen som innebar en økt finansiering fra eierkommunene på 20,775 millioner kroner og rapporteringsrutiner mellom selskapet og eierkommunene.

1.3.3.1 FULLSTENDIGHET AV ANBUDSGRUNNLAGET

Anlegget var i utgangspunktet tenkt som en publikumshall dvs. ikke for noe større arrangementer. Dette ligger i romprogram/forprosjekt. Kostnadene for anlegget har steget flere ganger siden det første anslaget i romprogrammet i 2004 på 104 millioner kroner. I det siste forprosjektet ble totalprisen anslått til 166 millioner kroner.¹⁰

Kostnadsøkning etter anbudsinnhenting

Totalprisen etter anbud våren 2008 ble på 312 millioner kroner. Etter fradrag for finansiering fra andre og enkelte kostnadsreduksjoner, kom eierkommunenes finansiering på 202 millioner kroner. Totalprisen var på 290 millioner kroner, og var en nedgang på 22 millioner kroner fra de innkomne tilbudene. Finansiering fra andre gjelder tilskudd fra Staten (KKD), Rogaland fylkeskommune og kompensasjon for merverdiavgift (denne er som nevnt tidligere usikker).

Hovedårsaker til kostnadsøkningen:¹¹

Hovedårsaken til merkostnadene er oppgitt til å være et relativt opphetet byggemarked og manglende/lav konkurranse i flere entrepriser.

Det nevnes ellers forhold som:

Få tilbydere innen enkelte fag og prisstigning, merkostnad for håndtering av forurensete masser, tiltak for høyere grunnvannstand enn forutsett, mer sprengning, tilrettelegging for driftsvei rundt bygget, utvidelse av svinger, garderober idrettspark, ekstra ventilasjon, økt mengde stålmaterialer samt økte prosjekteringskostnader.

Stavanger Eiendom (prosjektledelsen) har **i dag** ingen øvrige kommentarer til kostnadsøkningen fra forprosjektet til endelige anbudspriser enn de som er gitt av **tidligere** prosjektledelse. Det har vært fire forskjellige prosjektledere underveis i prosjektet.

Anbudsinnhentingene ga altså merkostnader på 146 millioner kroner i forhold til kostnadsoverslaget i siste forprosjekt. Økningen gjør seg gjeldende i de fleste entreprisene og varierer fra 0-140 % inkl. prisstigning. Størst økning er det i stål- og elektroentreprisen. Det er også en stor økning på utenomhusarbeider og på grunn- og betongarbeider.

¹⁰ Forprosjektet var egentlig på 150 millioner kroner, men det ble tillagt garderober idrettspark på 12 millioner kroner og utvidelse av svinger på 4 millioner kroner. Budsjettet endte da på 166 millioner kroner.

¹¹ Kilder: Stavanger kommune (økonomiavdelingen): Sørmarka flerbrukshall Ny behandling etter anbud Anmodning om godkjenning av ny finansieringsplan (brev av 08.04.08 til eierkommunene og fylkeskommunen). Eierkommunenes saker om godkjenning av ny finansieringsplan etter anbud (2008).

Kostnadsreduksjoner etter anbud

Kostnadsreduksjoner på 22 millioner kroner oppstår ved at garderobes Stavanger idrettspark (området utenfor og rundt hallen) på 12 millioner kroner tas ut av budsjettet¹² og ved andre kostnadsreduksjoner på 10 millioner kroner. Andre kostnadsreduksjoner gjelder fjerning av vinduer i begge svinger med besparelse på 6-7 millioner kroner og generelle innsparinger/reduksjon inventar på 3-4 millioner kroner. Generelle innsparinger/reduksjon inventar er ikke spesifisert. Det er garderobes i anlegget, men de utenfor blir ikke lenger en del av prosjektet. Det andre er kommet inn igjen med halvparten. Omtales senere i rapporten)

1.3.3.2 UNDERBUDSJETTERINGEN (TILLEGGSFINANSIERINGEN)

Selskapet inviterte til et eiermøte 18.08.09 med rådmennene. Her ble selskapets utkast til en helhetlig økonomiplan drøftet. Rådmennene anmodet da ledelsen i selskapet om å utarbeide en helhetlig økonomiplan for Sørmarka flerbrukshall IKS. Den økonomiplan selskapets styre utarbeidet, innebar et forslag om godkjenning av økt låneramme fra eierne på 20,775 millioner kroner. Til sammen ga dette en ny låneramme på 222,875 millioner kroner. Tilleggsfinansieringen ble av selskapet sett på som nødvendig for å kunne tilby brukerne og publikum et grunnleggende tilbud. Totalprisen for anlegget var nå kommet opp i 310,5 millioner kroner. Det er i tillegg en del kostnader som er utsett inntil videre.¹³

Styrets beskrivelse av tilleggsfinansieringen

Beløpsmessig fordeler tilleggsfinansieringen seg som nedenfor. Det er også krysset av for om tiltaket var med i anbudsgrunnlaget i sin tid (iht. styrenotat 15.01.10).

¹² Garderobes idrettspark tas ikke ut av prosjektet, men finansieres av Stavanger kommune som opprinnelig forutsatt.

¹³ Dette gjelder kostnader som er ansett nødvendige dersom det skal avholdes større arrangementer enn det som ligger i gjeldende prosjekt: Fleksitribune på østre langside, bedret akustikk (konsertarrangementer), flagg/oppheng og curlingutstyr (for flere baner). Totalt 12,5 millioner kroner – og som for det aller meste gjelder tribune og akustikk. Kilde: Eierkommunenes saker om tilleggsfinansiering/økonomiplan for Sørmarka flerbrukshall IKS (2009/2010).

Tabell 2 Sørmarka flerbrukshall IKS - Tilleggsfinansieringen - Spesifisert
Kilde: Eierkommunenes saker om tilleggsfinansiering 2009/2010, styre notat 15.01.10

Type tiltak	Begrunnelse for tiltaket	Med i anbud	Beløp (kr)
Styrking av margin/reserve	Margin/reserve var oppbrukt.	ja	3 655 000
Nødvendig tilleggsprosjektering	Gjelder arkitekt og tekniske konsulenter.	ja	6 345 000
Skillevegg mot klatrerom	Nødvendig for å kunne anvende klatrevegg.	nei	2 975 000
Ismaskin nr 2	Nødvendig for tilfredsstillende preparering av isen.	nei	1 250 000
Vant til indre baner og curling	Nødvendig for bruk av indre isflate.	ja	300 000
Rømningsbelysning	Nødvendig for økt publikumskapasitet (inntil 15.000).	nei	750 000
Tidtakingsystem og speakeranlegg	Nødvendig av hensyn til den totale publikumsopplevelsen.	ja	2 000 000
Stadionskjermer og tavle	Nødvendig av hensyn til den totale publikumsopplevelsen.	ja	2 000 000
Lydanlegg	Nødvendig av hensyn til den totale publikumsopplevelsen.	ja	1 500 000
Totalt beløp			20 775 000

Kommentarer til tiltakene i tabellen og kostnadsreduksjoner etter anbud

Ut fra styrets beskrivelse var det ikke avsatt midler til skillevegg klatrehall, ismaskin nr 2 og rømningsbelysning til 15.000. Dette utgjør ca. 5 millioner kroner.¹⁴ Vinduer i nordre sving blir tilbakeført i prosjektet (dekket av margin/reserve). Generelle innsparinger/reduksjon inventar blir strøket. Av besparelsene på 10 millioner kroner satt opp etter anbudsinnhentingen våren 2008, ble det dermed kun gjennomført ca halvparten (fjerning av vinduer med unntak av nordre sving). Når det gjelder manglende dekning inventar, antydet styret at finansieringen kunne være sponsormidler.

Prosjektledelsens beskrivelse av tilleggsfinansieringen

Vi har fra **Stavanger Eiendom (prosjektledelsen)** bedt om en mer detaljert beskrivelse av tilleggsfinansieringen. De påpeker at det meste av beløpet på 20,775 millioner kroner er et resultat av forslag til forbedringer/standardøkninger og forhold knyttet til en ønsket utvidelse av bruksområdet for hallen. **Styret** bemerker at økte konsulenttjenester og ikke-prosjekttert skillevegg utgjør nesten halvparten (ca 45 %) av tilleggsfinansieringen.

Vi har ellers fått disse kommentarene fra Stavanger Eiendom (prosjektledelsen):

¹⁴ Utover de nevnte tiltakene ble det av styret også foretatt en del mindre påplussinger. I tillegg ble det besluttet å utvide rømningskapasiteten for å ta i mot større arrangementer (15.000 personer). Kostnad 2,4 millioner kroner. Disse tiltakene er dekket av margin/reserve, men margin/reserve måtte dermed økes. Nødløs var også en del av de nye tiltakene, men margin/reserve var nå oppbrukt og dette tiltaket kom med som en del av tilleggsfinansieringen.

Tabell 3 Sørmarka flerbrukshall IKS – Økte utgifter til tidtakersystem, speakeranlegg, stadionskjermer, tavle, lydanlegg og vant (i forhold til opprinnelig anbudsgrunnlag)
Kilde: Stavanger Eiendom (prosjektledelsen) - Mail av 04.06.10 og 14.06.10 - Møte 29.06.10

- Rundt 10 millioner kroner gjelder **underbudsjettering** og **uteglemmelser** (underbudsjettering prosjektering, uteglemt skillevegg klatrerom og vant).
- Det øvrige er **følgkostnader** av å **utvide** tilskuerkapasiteten i hallen fra 4.000 til 15.000.
- Hallen kunne fungert med kun en isprepareringsmaskin, men lagt store begrensninger på brukstidene, og den kunne fungert uten stadionskjermer og speakeranlegg, men ikke som en konkurransehåll av internasjonal standard. Dette ville i neste omgang også ha begrenset mulighetene for kommersielle inntekter og sponsing.
- For inventar og utstyr (isteknisk utstyr) er det avsatt 2 millioner kroner.¹⁵ Dette beløpet var for lavt estimert.
- Tidtakersystem. Dette var med i anbudet. Tidtakersystemet er trådløst og for normal bruk.
- Speakeranlegg. Dette var ikke med i anbudet. Speakeranlegget endte på 2,725 millioner kroner inkl. mva.
- Stadionskjermer og tavle. Det er i anbudet medtatt 6 stk. 50" skjermer for plassering i publikumsområder, men ikke medtatt de to 25 m² stadionskjermene for montering i hallen. Skal benyttes til bilder, diverse info, reklame osv. De to ekstra skjermene endte på 2,280 millioner kroner inkl. mva.
- Lydanlegg. Det var i anbudet kun medtatt et påbudt talevarslingsanlegg beregnet for 4.000 tilskuere - ikke tilstrekkelig for 15.000 tilskuere. Merkostnaden endte på 2,725 millioner kroner.
- Vant (til indre baner og curling): Det må leveres vant for 1 curling område à 6 baner. Videre må det leveres sikringsvant rundet store deler av indre bane, for å forhindre at noen skøyter ut på asfalterte områder, eller kan falle over luftvantet på indre bane og ut i hurtigløpsbanen. Videre må det leveres vant til oppdeling av isflatene for ulike aktiviteter. Det må også leveres polstring av søylene, samt matter til å gå på med skøyter fra benker hvor skøytene tas på og til isflatene.

Styremøter og økonomirapporter

Selskapet avholder løpende styremøter. Stavanger Eiendom (prosjektledelsen) har fra mai 2009 utarbeidet månedlige rapporter om status for fremdrift og økonomi. Disse rapportene er blitt presentert i styremøtene. Vi har i vedlegg tatt med en oversikt over økonomirapporteringen i styret mellom 19.02.09 og 22.12.09. Vi har videre innhentet **månedlige økonomirapporter** fra mai til november (unntatt for juli hvor det ikke ble laget økonomirapport) samt en del av de orienteringer om økonomien i prosjektet som ble gitt styret i styremøtene.

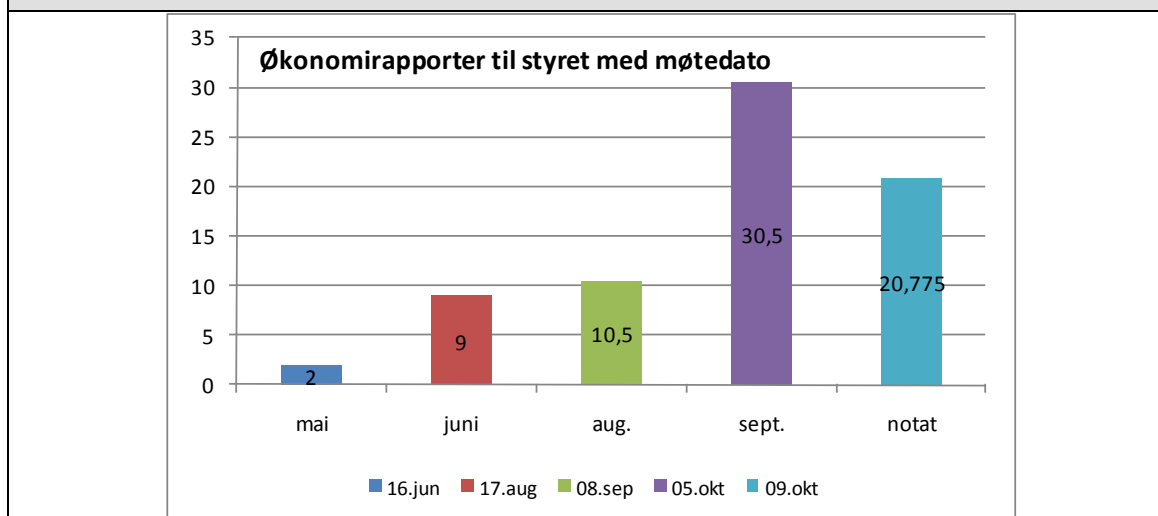
Kommentarer til den økonomiske rapporteringen i 2009

Økonomirapportene har gradvis tatt med seg andre tiltak som **bør** være med i prosjektet.. I økonomirapport for mai er det oppgitt et beløp på 2 millioner kroner. For juni er beløpet øket til 9 millioner kroner. I august er beløpet på 10,5 millioner kroner og i september hele 30,5 millioner kroner. Dette ble redusert til 20,775 mill som er den endelige tilleggsfinansieringen.

Dette kan vises grafisk som slik:

¹⁵ Dvs. etter de foran nevnte kostnadsreduksjoner på 3-4 millioner kroner etter anbudsinnhenting.

Figur 1 Sørmarka flerbrukshall IKS – Økonomirapporterer (fra prosjektledelsen) til styret fra 16.06.09 til 09.10.09 - med beløp for tilleggsfinansiering (beløp i mill kr)



Det er altså først i økonomirapporten for september - lagt fram for styret i styremøte **05.10.09** - at det fremkommer et spesielt stort beløp for tilleggsfinansieringen. Det antydes en kostnad på 30,5 millioner kroner fordelt på en rekke tiltak. Prosjektledelsen presenterer **09.10.09** et notat til styret og som viser den **rapporterte** tilleggsfinansieringen for nødvendige tiltak på 20,775 millioner kroner. En del av tiltakene som tidligere var satt opp som nødvendige tiltak er da nedprioritert til ønskede tiltak. Dette utgjør nå et beløp på 12,550 millioner kroner.

Hvem har initiert de ønskede tiltak i tilleggsfinansieringen?

Prosjektledelsen opplyser at de underveis i byggeprosjektet har hatt flere møter med selskapet. Selskapet har da kommet opp med ønsker om utvidelse av bruksområdet for hallen. Dette er da gjerne etter påtrykk fra brukerorganisasjoner, men også som en mulighet til å øke de kommersielle inntektene (mesterskap, reklame og sponsorer osv). Prosjektledelsen har på denne bakgrunn kommet opp med foreslåtte (ønskede) tiltak i økonomirapportene etter hvert og som selskapet kunne ta stilling til. Prosjektledelsen påpeker at de ikke har ikke inntatt noen forhold som styret ikke på forhånd har vært orientert om.

Status iht. for anlegget siste økonomirapport/byggeregnskap

Vi får pr. 29.06.10 opplyst fra prosjektledelsen at de styrer inn mot en samlet kostnad som ligger innenfor samlet bevilgning.

Sponsormidler o.l.

Sponsormidler var ikke med i finansieringen (budsjettet) for anlegget. Det er likevel et mål å få inn 10-15 millioner kroner her. Selskapet mener at det ligger an til å komme inn sponsormidler i den nevnte størrelsesorden til dette prosjektet.

1.3.3.3 RAPPORTERING MELLOM SELSKAP OG EIERE

Det skal iht. lovreglene avholdes to ordinære representantskapsmøter (med bl.a. årsbudsjett/økonomiplan og årsregnskap). Det vil ellers kunne avholdes ekstraordinære møter ved behov for å behandle en bestemt sak. Det vises til IKS-lovens regler om representantskapet. I tillegg vil det være rapportering i kommunenes eiermøter, jf. punkt 1.3.5.2. For Sørmarka flerbrukshall IKS har det også vært avholdt eiermøter hvor flere involverte fra kommunenes ledelse har vært med.

Vi har sett på representantskapsmøtene og eiermøtene i 2007-2009/2010. I 2007 var det to møter forut etablering, om oppstart/etablering av IKS'et og om avklaring valg av styret, anbud og finansiering av anlegget. Årsregnskapet for 2008 ble ikke formelt behandlet i 2009. Iht. informasjon fra tidligere og ny daglig leder, synes det som om denne forglemmelsen kan skyldes skifte av leder kort tid før behandlingen av regnskapet skulle foregå. Årsregnskapet for 2009 ble behandlet uten at revisjonsberetning forelå.

Ekstraordinært eiermøte juni 2009

Det ble spesielt avholdt et ekstraordinært eiermøte med kommunene 11.06.09. I dette møtet var alle 4 ordførere og rådmenn tilstede, samt styret og representantskap.

I møtet¹⁶ ble det gitt en:

- Presentasjon av forslag til organisering av driften i selskapet fremover
- Presentasjon av forslag til driftsbudsjett for økonomiplanperioden 2010-2013, med hovedvekt på det første året.
- Status byggeprosjektet, økonomi og fremdrift

I presentasjonen fremkommer på side 12 følgende:

- Fremdrift på plan - ferdig 15. mars 2010
- Økonomi innenfor budsjett
- Margin/reserve er krympet med 50 % til ca 10 MNOK når ca 30 % av byggearbeidene er gjennomført

Daglig leder opplyser at de tallene som her ble presentert var anslag på behov, basert på de innspill selskapet hadde fått fra prosjektledelsen. Dette ble det også opplyst om i møtet.

Helhetlig økonomiplan og tilleggsfinansiering/økt låneramme for selskapet

Det ble avholdt kontaktmøte mellom selskapet og rådmennene 18.08.09. Selskapet ble bedt om å utarbeide en helhetlig økonomiplan. Det var da i **oktober 2009** - i styremøte 05.10.09 og med prosjektledelsens notat av 09.10.09 - at det hele omfang av tilleggsfinansieringen fremkommer. Dette ble så rapportert til eierne og resulterte i saker og vedtak om tilleggsfinansiering/økt låneramme for Sørmarka flerbrukshall IKS.

¹⁶ Det var også en viss orientering om de to andre anleggene som ligger i Multihallen og Storhallen IKS samt om finansiering av IKS (strategi overfor eksterne bidragsytere/givere).

1.3.4 DRIFTSMODELL, MERVERDIAVGIFT OG OFFENTLIGE ANSKAFFELSER

1.3.4.1 DRIFTSMODELL OG KOMPENSASJON AV MERVERDIAVGIFT

I utgangspunktet er et interkommunalt selskap (IKS) omfattet av lov om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner. Dette følger av lovens § 2.1 bokstav b. Begrensninger i forhold til retten til å kreve merverdiavgiftskompensasjon følger av lovens § 4.

I arbeidsmøte 29.11.06 mellom rådmennene i eierkommunene ble det tatt opp at det er en forutsetning at valg av modell for IKS'et sikrer merverdiavgiftskompensasjon på investeringene da denne utgjør en betydelig del av utgiftene. Samme rettssubjekt må oppføre, eie og drive anlegget for å sikre posisjon for merverdiavgiftskompensasjon. Som vi ser nedenfor er kompensasjonsreglene endret siden da.

Iht. lovens § 4.2 nr 3 ytes det ikke kompensasjon av merverdiavgift på anskaffelser til bygg, anlegg eller annen fast eiendom for salg eller utleie.

Iht. lovens § 4.2 nr 4 ytes det ikke kompensasjon av merverdiavgift når virksomheter driver økonomisk aktivitet og denne aktiviteten kan være i konkurranse med virksomheter som ikke er kompensasjonsberettiget. Denne bestemmelsen **som er ny** fra 01.01.08¹⁷, har skapt usikkerhet hvorvidt anlegget vil være kompensasjonsberettiget. I prosjekteringen forut for lovendringen var det lagt til grunn en forventning om en samlet kompensasjon i størrelsesorden 50 millioner kroner. Den nye bestemmelsen medfører også usikkerhet mht. kompensasjon i driftsfasen.

I brev til selskapet i april 2009 tok vi som ekstern revisor opp den avgiftsmessige situasjonen og hvordan selskapet kunne tilpasse seg. Vi anbefalte også en nærmere utredning av den avgiftsmessige situasjonen og hvilken driftsmodell som avgiftsmessig ville være den beste. Selskapet fikk i den anledning utarbeidet to memoer (PwC memoer fra september/oktober 2009).

I samråd med eierkommunene har dessuten ordføreren i Stavanger i september 2009 tilskrevet Finansdepartementet om en avklaring mht kompensasjon av merverdiavgift ved oppføring av idretts- og kulturbygg (lovens § 4.2 nr 4). Det blir vist til at bestemmelsen vil kunne vanskeliggjøre finansieringen av igangsatte prosjekter og forhindre realiseringen av nye prosjekter, og at lovendringen langt på vei vil forhindre kommunesektoren i å tilby ikke-lovpålagte tjenester innen for eksempel kultur og idrett. Kommunen er av den oppfatning at departementet ikke kan akseptere at lovendringen får slike utilsiktede konsekvenser.

¹⁷ Lovendringen omtales og drøftes i Ot.prp. nr. 1 (2007-2008): Skatte- og avgiftsopplegget 2008 - punkt 32.1 Oppfølging av ESA's vedtak.

Avklaring driftsmodell/tilpasning til avgiftslovgivningen

I rapportene fra PwC er det utredet flere driftsmodeller for å tilpasse seg merverdiavgiftslovgivningen på best mulig måte. Det har i hovedsak stått mellom en modell med en eier, og med utleie til et driftsselskap. Ved denne modellen ville IKS'et kommet inn under vanlig merverdiavgiftslov. Den andre modellen som er utredet er at eierselskapet også drifter hallen. Hovedaktiviteten kommer da inn under lov om kompensasjon av merverdiavgift.

Styret har på bakgrunn av notat fra PwC av 02.06.2010 samt orientering på styremøte samme dag, konkludert med at opprinnelig modell hvor eier (IKS'et) også drifter hallen beholdes. Dette vil i henhold til notatet fra PwC være den gunstigste modell i forhold til å få tilbakebetalt merverdiavgift. Styrevedtaket ble gjort i sak 58/10. I notatet fra PwC anslår de at ikke kompensasjonsberettiget inngående avgift vil ligge et sted mellom 16 og 23 millioner kroner. Hovedårsaken til at IKS'et ikke kan kreve kompensert all merverdiavgift, er at deler av driften trolig vil anses som økonomisk aktivitet og dermed bli rammet av lov om kompensasjon av merverdiavgift § 4.2 nr 4.

1.3.4.2 PRAKTISERING AV LOVREGLER OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER

Ut fra hovedreglene for offentlige anskaffelser er IKS'et en offentlig oppdragsgiver som omfattes av konkurransereglene ved sine anskaffelser av varer og tjenester. Det vises til lovens § 2 og forskriftens § 1-2.

Kunngjøringer i Doffin (Database for offentlige innkjøp)

For selve anlegget med utstyr er det Stavanger Eiendom (prosjektledelsen) som står for kunngjøringene i Doffin. Tjenestekjøpene er håndtert av midlertidig engasjement i Natur- og idrettsservice KF (kommunalt foretak i Stavanger kommune). Det kan oppfattes som prinsipielt uheldig at NIF tilrettelegger for kjøp som de selv senere skal levere.

KOFA (Klagenemnda for offentlige anskaffelser)

Vi finner selskapet innklagd til KOFA en gang. Dette gjelder sak 2008/174 registrert i KOFA 03.10.08. Saken gjelder egentlig ikke brudd på lovmessige anbudsprosedyrer, men svikt i rutiner rundt behandlingen av innkomne anbud. Selskapet hadde brutt taushetsplikten i anskaffelsesforskriftens § 3-6.¹⁸

Anlegget

Anlegget gjelder delte entrepriser. Vi har sett på de 13 største anbudsgruppene (entreprisene) med en samlet bevilgning på 240 millioner kroner. Det er innhentet anbudsprotokoller og byggeregnskap med opplysninger om hvem som fikk anbudet.

¹⁸ På KOFA sine nettsider står bl.a. følgende: "Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for bygging av en flerbrukshall, herunder delentreprise på levering og montering av fasader og vinduer i glass og aluminium. Forut for gjennomføringen av konkurransen hadde innklagede kunngjort en lignende konkurranse, men denne hadde blitt avlyst på grunn av manglende budsjettdekning. Klagenemnda fant at innklagede hadde brutt forskriftens § 3-6 da innklagede hadde gitt ut klagers tilbud i den første konkurransen til samtlige interesserte leverandører i den andre konkurransen."

Ved elleve av anbuds (entreprise) gruppene ble lavbyder valgt. Det er ikke gjennomført anbudskonkurranse for arkitekt og bygningsteknikk. Ramp Eiendom er ansvarlig for arkitektarbeider. De utarbeidet for skøytekretsen skisser for et tak over eksisterende bane omtrent år 2003. Etter hvert ble det planlagt ny bane på samme sted som den gamle og skissene utviklet videre til en skøytehall. Norconsult er ansvarlig prosjekterende for alle tekniske fag. De er engasjert gradvis inn i prosjektet i tidlig fase.

Innkjøp av tjenester

Vi har innhentet innkjøpsprotokoller som gjelder kjøp av tjenester. Protokollene gjelder kjøp av tjenester mellom 100-500 tusen kroner. Alle protokollene gjelder kjøp av tjenester fra andre enn kommuner. Dette gjelder så langt kun tre kjøp – alle under 500 tusen kroner. Det er innhentet tilbud fra minst tre leverandører ved to av kjøpene. Det tredje kjøpet ble lagt ut på Doffin. Ved et kjøp ble det ved utvelgelsen lagt vekt på erfaring og pris. Ved to av kjøpene var det kun en tilbyder og som ble valgt.

Spesielt om egenregi

Vi har spesielt bedt om opplysninger om hvordan direkte innkjøp mellom Sørmarka flerbrukshall IKS, andre IKS'er og Stavanger kommune håndteres. Spørsmålet er aktuelt i forbindelse med en vurdering av om tjenestekontrakter som selskapet gir eierkommunene kan ses på som egenregi. Egenregi trenger ikke legges ut som anbudskonkurranse. Spørsmålet om egenregi gjelder i prinsippet alle kjøp av tjenester, men det tenkes her mest på tjenestekjøp over 100 tusen kroner og særlig 500 tusen kroner (disse kjøpene har spesielle prosedyrer og kunngjøringsregler iht. lovregler mht offentlige anskaffelser). Slike tjenestekjøp som egenregi er tidligere utredet av eierkommunene med negativt resultat. Selskapet vil imidlertid innhente en ekstern juridisk vurdering av spørsmålet. Spørsmålet må særlig avklares når det gjelder på driftingen av anlegget som etter planen skal foretas av Natur- og idrettsservice KF (kommunalt foretak i Stavanger kommune). For nærmere informasjon om de vurderinger som hittil er gjort om egenregi, viser vi til vedlegg.

1.3.5 EIERSKAPSMELDINGER, EIERSTRATEGIER OG EIERMØTER

1.3.5.1 EIERSKAPSMELDINGER OG GENERELLE EIERSTRATEGIER

Kommunene kan for sine selskaper ha utarbeidet eierskapsmeldinger med generelle eierstrategier samt opplegg for eiermøter. Alle eierkommunene har gjort dette.

Generelle eierstrategier omfatter i utgangspunktet alle selskaper som kommunene måtte være eiere av. Men i praksis vil disse strategier mest gjelde vesentlige selskaper for den enkelte kommune. I de generelle eierstrategier vil kommunene ha utarbeidet nærmere bestemmelser om hvem som kan sitte i styrende organer for selskaper (selskapenes styrer), krav til styrets arbeid, generelle mål- og resultatkrav til kommunens

selskaper, vurdering av om kommunen skal gå inn som eier i andre selskaper eller selge seg ut av selskaper.

1.3.5.2 EIERMØTER

Alle eierkommunene har utarbeidet relativt omfattende prinsipper for utøvelse av eierskap i selskaper, prinsipper kommunens representanter er forventet å forholde seg til. I prinsippene er også inntatt klare regler for når og hvordan representantene skal konsultere kommunens ledelse, og når og hvordan resultater skal rapporteres.

Mange kommuner har lagt opp til eiermøter en gang i året - og hvor kommunens vesentlige selskaper blir behandlet samlet i kommunestyret.¹⁹ Dette har Sandnes og Sola gjort. I eiermøtene gis det en orientering om selskapenes drift og status med nøkkeltall samt om selskapenes utvikling, utsikter og kommunens risiko - og om kommunen skal endre noe. Stavanger legger opp til et noe annet system. Eiermøter gjelder her for rådmannens rapportering (ved egen eierskapsgruppe) til kommunalutvalget (som kommunens utvalg for eierstrategier).²⁰ Randaberg legger opp til at et eller to selskap presenteres i hvert møte. Rapporteringsfrekvensen varierer fra et til fire år slik at alle selskaper er presentert minst en gang i løpet av valgperioden. Det **bemerkes** at kommunenes opplegg for eiermøter er nytt og under utvikling.

Kommunene vil ellers kunne behandle sine vesentlige selskaper som en del av økonomiplanen. De vil dessuten kunne behandle saker om selskaper i den grad disse blir forelagt dem - dette gjelder f.eks. årsberetninger/årsregnskaper.

1.3.5.3 EIERSTRATEGI FOR SØRMARKA FLERBRUKSHALL IKS

Sørmarka flerbrukshall IKS er nærmere omtalt i Stavanger sin eierskapsmelding (2009).²¹ I eierskapsmeldingen står det bl.a. for selskapet: "Stavanger kommunes eierstrategi for det enkelte foretak og selskap vil bli videreutviklet i kommunalutvalgets videre arbeid med kommunens eierstrategier." Arbeidet med eierstrategien er enda ikke påbegynt.

I den interkommunale eierskapsgruppen på Nord-Jæren er det tatt initiativ til å lage utkast til eierstrategi for hvert IKS. Dette omfatter da også Sørmarka flerbrukshall IKS.²²

¹⁹ Det tenkes her på kommunenes eiermøter samlet for sine eierskap (i kommunestyret/bystyret). Det må ikke forveksles med eiermøter som selskapene selv kan avholde med kommunene. Eller en kommunes eiermøte med et enkelt selskap.

²⁰ Bystyret i Stavanger behandler hvert år kommunens samlede eierskap gjennom behandling av kommunens eierskapsmelding. Kommunalutvalget behandler både overordnede strategier og konkrete saker som vedrører eierstyring i kraft av å være kommunens utvalg for eierstrategier. Stavanger kommune initierer til eiermøter/kontaktmøter der selskapene presenterer seg selv. Disse møtene blir hovedsakelig avholdt i kommunalutvalget eller formannskapet.

²¹ Selskapet er relativt nytt (2007). De andre kommunene vil ta dette med i sine neste eierskapsmeldinger.

²² Den interkommunale eierskapsgruppen utfører sitt arbeid under ledelse av rådmennene. Arbeidet med å utforme eierstrategi for hvert enkelt IKS er et oppdrag som er gitt politisk bl.a. i Stavanger og Sandnes. Den interkommunale gruppen har pr. d.d. deltakelse fra Stavanger, Randaberg, Sola, Sandnes, Klepp, Time og Gjesdal.

Det vises ellers til de saker som ble utarbeidet i forbindelse med etableringen av Sørmarka flerbrukshall IKS. Forpliktende samarbeidsavtale om regionale idrettsanlegg har dessuten med litt generelt om styring av selskapets virksomhet og om langsiktig og forutsigbar eierstyring.

1.3.5.4 LÅNEOPPTAK OG KOMMUNALE GARANTIER

Selskapet kan oppta lån såfremt den samlede lånegjeld ikke overstiger 222,875 millioner kroner (dette er altså et fast beløp vedtatt av eierkommunene iht. siste saker om finansiering av anlegget). Det vises selskapsavtalens § 7-1. Selskapets vedtak om å oppta lån må uansett godkjennes av departementet (her fylkesmannen). Det vises til IKS-loven § 22. Kommunene garanterer ikke direkte for låneopptakene, men dette følger eksplisitt av lovreglene og selskapsavtalen. Av IKS-lovens § 3 følger det at eierkommunene i denne selskapstypen utad er pro rata ansvarlige for de lån selskapet opptar, i forhold til den eierandel kommunen har i selskapet. Dette fremkommer også av selskapsavtalens § 7-1. I 2009 opptok selskapet 200 millioner kroner i lån fra Kommunalbanken. Låneopptaket ble godkjent av representantskapet 19.12.08 i sak 08/08. Låneopptaket er godkjent av fylkesmannen 23.02.09.

1.3.6 STATUS PÅ ”GODT KOMMUNALT EIERSKAP”

KS Eierforum har utarbeidet en kommunal variant av prinsipper for godt eierskap uttrykt med en rekke anbefalinger. Anbefalingene er inntatt i vår kontroll, i tråd med det som nå gjelder som god praksis for gjennomføring av eierskapskontroller i kommunal sektor (NKRF). I tabellen nedenfor har vi tatt med en enkel oversikt over status for de enkelte anbefalingene. Anbefaling nr 19 er utelatt i tabellen da den kun gjelder kommunale foretak.

Tabell 4 Status anbefalinger fra KS Eierforum (status medio 2010)			
Anbefaling om eierskap mv	SFH	Generelt	Nærmere kommentarer
Nr 1 Opplæring/informasjon folkevalgte		(ja)	Ikke obligatorisk opplæring. Men Stavanger og Sandnes gir tilbud om dette som en del av folkevalgtopplæringen.
Nr 2 a Eierskapsmelding (eiermelding)		ja	Ja for alle eierkommunene.
Nr 2 b Eierstrategi selskapet	(nei)		Selskapsavtale iht. lovregler. Men eierstrategi er ikke utarbeidet i et felles regelverk eller i den enkelte kommune. I den interkommunale eierskapsgruppen på Nord-Jæren er det tatt initiativ til å lage utkast til eierstrategi for hvert IKS.
Nr 3 Selskapsstrategi	ja		Selskapsavtale og selskapets strategiplan. Og andre styrende dokumenter. Selskapet er i byggefasen. Som strategiplan er det utarbeidet virksomhetsplan.
Nr 4 Selskapsform	ja		Selskapets har et idrettslig formål hvor utbytte ikke er aktuelt (det er ikke næring). Selskapsformen IKS kan anses egnet for selskapets formål og hvor det er

		bare kommuner som eiere.
Nr 5 Skille monopol og konkurranse	IA	Denne problemstillingen er ikke aktuell for dette selskapet.
Nr 6 Tilsyn og kontroll med kommunens selskaper	ja	Alle eierkommunene har utarbeidet plan for selskapskontroll og vedtatt retningslinjer for selskapskontroll iht. samme mal.
Nr 7 Sammensetning/funksjon eierorgan	ja	Det er valgt politisk ledelse til eierorganet. Ingen i representantskapet sitter også i styret. Dette er heller ikke tillatt etter selskapsavtalens § 3-1.
Nr 8 Gjennomføring av eiermøter	(ja)	Det er sett på årene 2007-2010. Årsregnskapet for 2008 var ikke formelt oppe til behandling i 2009.
Nr 9 Krav til profesjonelle styrever	?	Styret er stort sett valgt politisk som en fordeling av politiske verv. Et styre skal ha generalist- og fagspesifikk kompetanse. Det innebærer at kompetanse sees i lys av selskapets formål. Et av styremedlemmene har idrettsfaglig kompetanse (fra Rogaland skøytekrets oppnevnt av Rogaland idrettskrets).
Nr 10 Valgkomité for styreutnevne	ja	Det er benyttet valgkomité (styreperioden 2008-2012). Krav til bruk av valgkomité står for øvrig i selskapsavtalens § 3-1.
Nr 11 Styreinstruks /egenvurdering	(nei)	Selskapet er i byggefasen. Selskapet opplyser at styreinstruks og egenvurdering må avventes til driftsfasen (andre halvår 2010).
Nr 12 Styresammensetning i konsern	IA	Dette er ikke aktuelt. Selskapet er ikke en del av et konsern. Det er ingen datterselskaper.
Nr 13 Oppnevne av vara til styret	ja	Det er en personlig vararepresentant for hvert faste styremedlem.
Nr 14 Habilitetsvurderinger av styret	ja	Habilitet er formelt vurdert (styreperioden 2008-2012) gjennom valgkomité.
Nr 15 Kjønnrepresentasjon i styret	ja	Kjønnrepresentasjon er i samsvar med IKS-lovens § 10 (som henviser til aksjelovens § 20-6). Styret består av fem medlemmer hvorav kvinner utgjør to medlemmer.
Nr 16 a Avlønning av styret	ja	Styre honorarer kan anses moderate. De er totalt på 85 tusen kroner (fem medlemmer). Dette er en nedgang fra tidligere pga. at det er etablert to styrer for de to IKS'ene (med tre regionale idrettsanlegg). Det vises til representantskapets vedtak i sak 04/10 om godtgjørelse til styret.
Nr 16 b Styrevervregister (registrering)	(ja)	Ja for 2 av eierkommunene. Gjelder registrering av styreverv på www.styrevervregisteret.no (KS Bedrift). Sola sitt styremedlem er ikke registrert i registeret. Sandnes har ingen registreringer i registeret.
Nr 16 c Styreforsikring	nei	Selskapet har ikke tegnet styreforsikring for styremedlemmene (det økonomiske ansvaret).
Nr 16 d Ikke særskilte oppgaver (styret)	ja	Ingen i styret har særskilte oppgaver for selskapet (utover styrevervet).
Nr 17 Arbeidsgivertilhørighet	(nei)	Selskapet er i byggefasen. Selskapet opplyser at arbeidsgivertilhørighet må avventes til driftsfasen (andre halvår 2010).
Nr 18 Etske retningslinjer	(nei)	Selskapet er i byggefasen. Selskapet opplyser at etske retningslinjer må avventes til driftsfasen (andre halvår 2010).

Forklaringer til tabellen

- Sørmarka flerbrukshall IKS (SFH) gjelder forhold som direkte angår selskapet. Generelt gjelder forhold som ligger under eierne (eiermeldinger mv). Flere av

forholdene som er merket av for selskapet, kan også ses på generelt (dvs. at eierkommunene har laget generelle regler om dette i sine eierskapsmeldinger).

- "Ja" betyr at forholdet er i orden, mens "nei" betyr at forholdet ikke er i orden. Parenteser er brukt i de tilfeller at forholdet er i orden for enkelte kommuner, men ikke for alle - eller at et forhold delvis er i orden.
- Anbefalingene fra KS Eierforum kan gjerne gjelde flere forhold. Vi har i oversikten tatt med det vi anser viktigst. Oversikten må derfor ses på som veiledende.
- KS anbefaling nr 9 gjelder krav til profesjonelle styrer (som at styret skal ha generalist- og fagspesifikk kompetanse). Dette er det vanskelig for oss å gi en vurdering av. Kommunestyrene/bystyrene - som velger styret (gjennom representantskapet) - vil imidlertid kunne ha et grunnlag for en slik vurdering. Et av styremedlemmene har fagspesifikk (idrettsfaglig) kompetanse.
- Ad Nr 16 c: Selskapet kan vurdere dette.

1.4 VURDERINGER OG ANBEFALINGER

Nedenfor følger først vurderinger av vesentlige forhold. I anbefalinger er det listet opp samtlige anbefalinger ut fra vår kontroll.

1.4.1 STYRINGEN AV SELSKAPET

1.4.1.1 GENERELT

Vi har ikke noe særlig å bemerke til styringen av selskapet. Styringen av selskapet ivaretas iht. lovregler, selskapsavtalen og andre styrende dokumenter. Det kan likevel anmerkes at det som gjelder underbudsjetteringen (tilleggsfinansieringen) av selve anlegget, kunne vært håndtert noe bedre. Det påpekes også at selskapet enda ikke er i drift. Selskapets drift er dermed ikke dekket av vår kontroll.

Selskapet har hatt en daglig leder i 60 % stilling fra februar 2009, men han har siden september samme år i praksis arbeidet tilnærmevis i full stilling for selskapet. Før den tid var det budsjettsjefen i Stavanger kommune som ivaretok daglig leder funksjonen, men kun i en 20 % stilling. Det har dermed fra eierens side vært satt inn små ressurser til styringen av selskapet i byggefasen. Dette kan ha medført at det har vært en noe manglende oppfølging av økonomien i prosjektet. Vi nevner også at det har vært fire forskjellige prosjektledere hos Stavanger Eiendom underveis i prosjektet. Selskapet legger opp til at det til driftsfasen ansettes en økonomisjef som en del av organisasjonen. Dette vil styrke økonomifunksjonen. Vi anbefaler ellers at daglig leder funksjonen formelt sett blir en 100 % stilling. Funksjonen som daglig leder er en krevende oppgave særlig når selskapet nå går inn i driftsfasen. Herunder kan det bemerkes at administrasjon og ledelse for Sørmarka flerbrukshall IKS, også vil omfatte Multihallen og Storhallen IKS.

1.4.1.2 FULLSTENDIGHET AV ANBUDSGRUNNLAGET

Gjennomføringen av byggeprosjektet er håndtert av Stavanger kommune (med prosjektledelse tatt fra prosjektavdelingen i Stavanger kommune).

Anbudsinnhentingene våren 2008 ga merkostnader på 146 millioner kroner i forhold til budsjettet (kostnadsoverslaget i siste forprosjekt). Men ut fra det materiell vi har sett på fremkommer det ikke at merkostnadene skyldes at anbudsgrunnlaget var ufullstendig. Merkostnadene skyldes for det meste et da stramt byggemarked, liten konkurranse i flere entrepriser og prisstigning fra budsjett (kostnadsoverslag) til anbudsinnhenting. Det gikk to år mellom budsjett og anbud. Det var også merkostnader for økt arbeid, mengder og tiltak.

1.4.1.3 UNDERBUDSJETTERINGEN (TILLEGGSFINANSIERINGEN)

Hva skyldes underbudsjetteringen (tilleggsfinansieringen)?

Tilleggsfinansieringen ble av selskapet sett på som nødvendig for å kunne tilby brukerne og publikum et grunnleggende tilbud.

Av tilleggsfinansieringen på 20,775 millioner kroner høsten 2009 gjelder 10,775 millioner kroner inventar og utstyr, 6,345 millioner kroner gjelder tilleggsprosjektering og 3,655 millioner kroner gjelder styrking av margin/reserve. Dette er et resultat av selskapets forslag til forbedringer/standardøkninger og en ønsket utvidelse av bruksområdet for hallen. Men tilleggsfinansieringen skyldes også underbudsjettering og uteglemler (dette gjelder primært tilleggsprosjekteringen og skillevegg klatrerom). Dette utgjør 45 %.

Kunne underbudsjetteringen (tilleggsfinansieringen) vært unngått?

En god del av tilleggsfinansieringen kunne vært unngått dersom anlegget ble ferdigstilt slikt som det var tenkt i romprogram/forprosjekt (som en publikumshall dvs. ikke for noe større arrangementer). Men selskapet ville da ikke hatt de samme muligheter for kommersielle inntekter.

Under offentlige anskaffelser skriver vi for øvrig at manglende gjennomføring av anbud for arkitekt og tekniske konsulenter, kan ha medført at prisen for disse arbeidene har blitt dyrere enn de ellers ville ha vært.

Kunne underbudsjetteringen (tilleggsfinansieringen) vært meldt tidligere?

Det er først i økonomirapporten for september - lagt fram for styret i styremøte 05.10.09 - at det fremkommer et spesielt stort beløp for tilleggsfinansieringen. Og senere i notat til styret 09.10.09 (notat med den endelige tilleggsfinansieringen). Men tiltakene som nødvendiggjorde tilleggsfinansieringen hadde vært oppe som forslag (ønsker) fra selskapet i noe tid forut for disse datoene. Tiltakene kunne derfor fremkommet i økonomirapporter tidligere. Omfanget kunne da også vært rapportert eierne på et tidligere tidspunkt. Det synes å være vanskelig å sette noen eksakt dato her. Muligens økonomirapport for juni - dvs. noen måneder tidligere. Prosjektledelsen selv antyder også dette.

Spesielt om strykninger etter anbudsinnhenting våren 2008

Det var en del inventar og utstyr som ble strøket av styret etter anbudsinnhenting. For inventar og utstyr var det nå kun avsatt 2 millioner kroner. Dette beløpet var klart for lavt estimert. Totalt utgjorde ikke gjennomførte strykninger for inventar, utstyr og vinduer (tilbakeføring nordre sving) et beløp på 5 millioner kroner. Vi mener at denne besparelsen (strykningen) våren 2008 ikke var ikke reell og at den derfor ikke skulle vært foretatt.

1.4.1.4 DRIFTSMODELL, MERVERDIAVGIFT OG OFFENTLIGE ANSKAFFELSER

Driftsmodell

Slik rettsituasjonen for merverdiavgiftskompensasjonen synes å være i juni 2010, ble selskapet og eierne anbefalt av eksterne konsulenter å beholde den opprinnelige driftsmodellen dvs. at det er Sørmarka flerbrukshall IKS som driver hallen på vegne av eierkommunene. En driftsmodell med en frivillig registrering av anlegget (et eget driftsselskap) som leier ut til IKS'et anses ikke lenger som avgiftsmessig fordelaktig. Selskapet vedtok i styremøte i juni 2010 å følge anbefalingen. Men de eksterne konsulentene tar forbehold om at Finansdepartementets uttalelse i saken kan endre føringene mht. kompensasjonsrettens omfang.

Merverdiavgift

Innskrenkningen i merverdiavgiftskompensasjonsreglene synes å medføre at eierkommune må inn med 16-23 millioner kroner mer som finansiering av byggingen. Dette er ifølge konsulentrapporten et beste estimat basert på at alle publikumsinntekter regnes som ikke økonomisk aktivitet. For driften kan eierkommunene foreløpig regne med å måtte tilføre selskapet rundt 750 tusen kroner mer i årlige driftstilskudd. Tallene her er særlig usikre da det ikke har vært drift i anlegget så langt. Et annet forhold er hvorvidt selskapet selv klarer å dekke opp den manglende driftsdekningen. Det er forutsetningen i selskapsavtalen at selskapet skal dekke samtlige kostnader i forbindelse med driften av anlegget. Dersom selskapets inntekter ikke er tilstrekkelige til å dekke kostnadsnivået, vil dette dekkes gjennom tilskudd fra eierkommunene (med referanse til samarbeidsavtalen).

Offentlige anskaffelser, anlegget og tjenestekjøp (herunder om egenregi)

For **anlegget** finner vi at det er gjennomført anbudskonkurranse for de aller fleste kjøpene og hvor lavbyder ble valgt. Det er ikke gjennomført anbudskonkurranse for arkitekt og bygningsteknikk. Vi får opplyst at dette skyldes at de respektive firmaene ble gradvis involvert i en tidlig fase. Dette gjelder ikke de store beløpene i anbudet, men det var mye merkostnader her (tilleggsprosjekteringen). Kontrakten med Norconsult er utformet slik at det meste er oppgjort etter medgåtte timer.

Anbudskonkurranser for arkitekt og bygningsteknikk burde også vært gjennomført. Manglende gjennomføring av anbud kunne medført straff (gebyr) for ulovlig direkte anskaffelse. Det kan ha medført at prisen for disse arbeidene har blitt dyrere enn de ellers ville ha vært.

Vi har ikke noe å bemerke til selskapets innhenting og valg av tilbud for de gjennomførte **tjenestekjøp**.

Det synes imidlertid som om det ikke er noen mulighet for eierkommunene å få direkte tildelt tjenestekontrakter fra selskapet (dvs. som **egenregi**). Dette gjelder også eierkommunenes foretak og selskaper. Alle tjenestekjøpene som Sørmarka flerbrukshall

IKS foretar må ut på anbud. Selskapet vil innhente en ekstern juridisk vurdering av egenregi spørsmålet for å se om det likevel eksisterer slike muligheter - særlig når det gjelder drifting av anlegget hos Natur- og idrettsservice KF (kommunalt foretak i Stavanger kommune).

1.4.1.5 KONTROLLER PÅ OVERORDNET NIVÅ

Vi har ikke noe å bemerke til hvordan selskapet følger opp lovregler om offentlighet, HMS og etikk. Mye av dette vil først settes i gang når selskapet går inn i driftsfasen.

1.4.2 EIERNES OPPFØLGING AV SELSKAPET

Vi har ikke noe særlig å bemerke til oppfølgingen av selskapet. Oppfølgingen av selskapet ivaretas iht. lovregler, selskapsavtalen, eierskapsmeldinger og eiermøter. Fra eierrepresentantene får vi opplyst at selskapets praktisering av kommunenes prinsipper for eierstyring følges opp gjennom møter og behandling av saker i representantskapet.

Alle eierkommunene har utarbeidet eierskapsmeldinger med generelle eierstrategier. Det er lagt opp til årlige eiermøter i politiske fora om kommunens samlede eierskap.

Målsettingen med selskapet fremkommer av selskapsavtalen. Dette gjelder da også kommunenes målsetting med selskapet. Ingen av kommunene har utarbeidet noe eget regelverk om eierstrategi for selskapet.

Vi anser det som god kommunal eierskapspraksis at kommunene utarbeider en eierstrategi for alle sine selskaper av betydning. Eierstrategien vurderes da i forhold til selskapets viktighet for kommunen. Sørmarka flerbrukshall IKS er helt klart av betydning for alle kommunene, på grunn av sitt kultur- og idrettslige formål. I tillegg bidrar kommunene med det meste av finansieringen av anlegget og vil i praksis stå som garantist for driften dersom selskapet ikke klarer å drive i balanse.

Eierstrategien vil gi selskapet klare signaler om eiers overordnede mål, rammer og risiko som det kan orientere seg etter, og som eieren har forpliktet seg til. For selskaper hvor det er flere eiere vil det være hensiktsmessig at eierne **sammen** trekker opp målene, rammene og risikoen. Det kan være naturlig at største eier står for denne prosessen. Vi er kjent med at det i den interkommunale eierskapsgruppen på Nord-Jæren er tatt initiativ til å lage utkast til eierstrategi for hvert IKS.

Rapportering mellom selskap og eiere (særlig økonomisk rapportering)

Som en del av kontrollen har vi spesielt sett nærmere på rapporteringen mellom selskap og eiere (representantskapet). Dette gjelder all rapportering - men særlig økonomirapporteringen. Det har vært avholdt både ordinære representantskapsmøter og ulike eiermøter i perioden 2007-2009/2010. I de ulike eiermøter var kommunenes ledelse (ordførere, rådmenn) også med.

Vi har i prinsippet ikke noe å bemerke til rapporteringsrutinene og de avholdte eiermøter. Men vi bemerker for representantskapet at årsregnskapet for 2008 ikke er formelt behandlet og at årsregnskapet for 2009 er behandlet uten at revisjonsberetning forelås. Dette er brudd på lovreglene, jf. IKS-loven §§ 7 og 27. Vi viser ellers til det som står i punkt 1.4.1.3 om underbudsjetteringen (tilleggsfinansieringen) kunne vært meldt tidligere.

1.4.3 ANBEFALINGER

Vi har ikke særlig med anbefalinger overfor selskapet. Ettersom selskapet enda ikke er i drift, er dette ikke så uventet. Mange forhold vil avventes til selskapet er i drift.

1.4.3.1 ANBEFALINGER TIL SELSKAPET

- Selskapet bør ansette daglig leder i full stilling. Det bør også ansettes egen økonomisjef slik som selskapet selv legger opp til.
- Styret bør utarbeide en styreinstruks og gjennomføre egenvurdering. Vi får opplyst fra selskapet at dette vil gjennomføres etter at driften er startet opp.

1.4.3.2 ANBEFALINGER TIL EIERKOMMUNENE

- Eierkommunene bør sammen utarbeide eierstrategier for selskapet.
- Vi anbefaler at det foretas obligatorisk opplæring av de folkevalgte representantene. Dette gjelder både for styrer og eierorganer. Stavanger og Sandnes gir dette tilbud om dette, men det er ikke obligatorisk. Det kan tenkes at dette er noe som kommunene kan gjøre i felles regi – eventuelt også med andre.
- De kommuner som ikke har registrert sine styreverv på www.styrevervregisteret.no, bør prioritere å få utført denne registreringen. Dette gjelder Sandnes og Sola. Sola har mange i registeret, men ikke styremedlemmet i Sørmarka flerbrukshall IKS. Sandnes har ingen oppføringer i styrevervregisteret.
- Representantskapet bør for hvert år påse at de får behandlet årsregnskapet.

Vi kan ellers nevne de nye habilitetsreglene som trer i kraft etter neste valg:

Stortinget vedtok 10. juni 2009 endringer i habilitetsreglene i forvaltningslovens § 6. Det gjelder nå samme strenge regler for engasjement i offentlige selskaper som for private selskaper. Lovendringen gjør rollene innenfor den kommunale virksomheten klarere. Tydelige roller anses viktig om innbyggerne skal ha tillit til kommunene. Lovendringen innebærer at folkevalgte og tjenestemenn som også er leder, styremedlem eller medlem av bedriftsforsamlingen i et selskap blir **inhabil** til å behandle saker hvor selskapet er part når saken blir behandlet i kommunale organ, også når selskapet er fullt ut eiet av det offentlige. Lovendringen trer imidlertid ikke i kraft før 1. november 2011.

VEDLEGG

Om selskapskontroll

Selskapskontroll er hjemlet i kommuneloven [§ 77 nr. 5](#) og for øvrig nærmere omtalt i forskrift om kontrollutvalg [kap. 6](#) (§§ 13 – 15). Innholdsmessig deles selskapskontroll i to komponenter:

- *Eierskapskontroll* er den obligatoriske delen av selskapskontroll, jf. forskrift om kontrollutvalg [§ 14](#) første ledd. Den omfatter kontroll med forvaltningen av (fylkes-)kommunens eierinteresser, herunder å kontrollere om den som utøver eierinteressene gjør dette i samsvar med (fylkes-)kommunens vedtak og forutsetninger.
- *Forvaltningsrevisjon* er den frivillige delen av selskapskontroll, jf. forskrift om kontrollutvalg [§ 14](#) andre ledd, og er nærmere omtalt i forskrift om revisjon [kap. 3](#) (§§ 6 – 8), jf. forskrift om kontrollutvalg [kap. 5](#) (§§ 9 – 12) og [RSK 001](#) Standard for forvaltningsrevisjon. Den omfatter systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunes styrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger, jf. forskrift om revisjon [§ 7](#) første ledd.

En selskapskontroll av et selskap vil omfatte dette selskapet og heleide datterselskaper. Andre datterselskaper og tilknyttede selskaper vil bli omtalt, men ikke spesielt kontrollert. Sørmarka flerbrukshall IKS har ikke datterselskaper eller tilknyttede selskaper.

Rogaland Revisjon IKS utfører selskapskontroll og forvaltningsrevisjon på oppdrag fra kontrollutvalget i kommunen. Denne kontrollen er utarbeidet av forvaltningsrevisor Rune Eskeland under ledelse av fagansvarlig for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll Bård Humberstet og revisjonsdirektør Cicel Aarrestad.

Vurderingskriterier

Vurderingskriteriene er krav eller forventninger som revisjonen bruker for å vurdere funnene i undersøkelsene. Vurderingskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det revide området, f.eks. lovverk og politiske vedtak. I selskapskontroller som omfatter forvaltningsrevisjon omfatter begrepet "vurderingskriterier" i denne rapport det som regelverket for forvaltningsrevisjon benevner "revisjonskriterier".

I denne kontrollen er følgende kriterier anvendt:

- Lov om interkommunale selskaper (IKS-loven)
- Selskapsavtalen for Sørmarka flerbrukshall IKS
- Kommunenes eierskapsmeldinger
- Vedtak og føringer o.l. gitt av kommunene om eierstrategi for selskapet
- KS Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunale selskaper

Vi har ikke vedlagt nærmere informasjon om kriteriene. Men lovregler kan hentes på internett (Lovdata). Anbefalingen om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunale selskaper ligger på KS sine nettsider.

Metode og kilder

Selskapskontrollen har i utgangspunktet en bred tilnærming og søker å fange opp flest mulige problemstillinger relatert til eierskapsoppfølgingen. Rapporten bygger på informasjon fra eiere, styret og administrasjonen samt åpne kilder, herunder Foretaksregisteret mv. Det er også innhentet informasjon fra prosjektledelsen i Stavanger kommune og fra andre involverte personer i Stavanger og Sandnes kommuner. Hovedfokus i rapporten vil være på negative funn.

Selskapskontrollen av **Sørmarka flerbrukshall IKS** omfatter iht. bestillingene fra kontrollutvalgene ordinær eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon. Både selskapet og kommunene er omfattet av undersøkelsen. Selskapet som **forvalter** av kommunenes eierinteresser og kommunene som **utøver** av eierinteressene.

I mandatet fremkommer det ellers at vår kontroll av om selskapet følger opp lovregler om offentlige anskaffelser og offentlighet samt om hvordan selskapet håndterer HMS og etikk, vil bli gjort på et på et **generelt nivå**. Men vi har for anskaffelser gått nærmere inn på selskapets praktisering av lovreglene om offentlige anskaffelser. Dette omfatter gjennomgang av anbuds- og innkjøpsprotokoller samt undersøkelse om hva som er gjort mht. vurdering av direkte kjøp mellom selskapet, andre IKS'er og eierkommunene (dvs. spørsmålet om egenregi). Denne rapporten omfatter ikke undersøkelser av energiøkonomisering (effektive bygg). Vi får imidlertid opplyst fra selskapet at anlegget har dårlig energiøkonomisering, men at dette ikke er uvanlig for skøytehallen.

Som en del av selskapskontrollen har vi sett på det som står i KS Eierforum sin anbefaling om **eierskap, selskapsledelse og kontroll** av kommunale selskaper. Det er der tatt med en rekke anbefalinger overfor både eiere og selskap. Vi kan for øvrig også vise til de anbefalinger om **eierskapsmelding** som er fremsatt av Telemarkforskning-Bø (dette er av KS kalt veileder i eierskapstenkning).

Selskapet (styreleder og daglig leder) og eierkommunene (representantskapet) fikk informasjon om kontrollen og hva den går ut på ved tilsendte oppstartsmeldinger (mailer av 13.04.10). Rådmennene i eierkommunene ble samtidig orientert om kontrollen ved oversendelse av kopi av oppstartsmeldingene. Vi avholdt oppstartsmøte 23.04.10 med selskapet (styreleder og daglig leder). Selskapet er også kontaktet underveis når det har vært behov for å avklare forhold. Kontaktperson har vært daglig leder Karton Nilsen.

Det er innhentet svar på spørreskjema fra daglig leder, og vi har fått egenerklæring fra samlet styre.

Formelt utøves kommunenes eierskap gjennom deres valgte representanter til selskapets øverste organ, representantskapet. Eierskapskontrollen skal som nevnt vurdere om den som utøver kommunens eierinteresser i selskaper gjør dette i samsvar med kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Følgelig har vi forholdt oss til disse personer når det gjelder innhenting av informasjon om eieroppfølgingen. Vi fikk svar fra Stavanger, Sandnes, og Randaberg. Våre spørsmål var:

Tabell V1 Spørsmål til eierne (representantskapet) om deres eieroppfølging.

1. Hvem er eierrepresentanter for Sørmarka flerbrukshall IKS?	11. Hvordan behandles budsjettet/økonomiplanen?
2. Hvorfor er virksomheten organisert som eget selskap? Hvordan er selskapet organisert (avdelinger/datterselskap)?	12. Har eierne definert kriterier for valg og sammensetning av styret i selskapet?
3. Hva er begrunnelsen for valg av selskapsform?	13. Gjøres evalueringer av styret?
4. Er det utarbeidet eierskapsstrategi(er) for virksomheten, herunder datterselskaper?	14. Hva slags eieroppfølging av selskapet skjer utover deltagelse på representantskapsmøter?
5. Er det utarbeidet rutiner for rapportering til eierne av virksomheten?	15. Hvordan følges det opp selskapets praktisering av kommunens prinsipper for eierstyring (jf. vedlegg med utdrag fra den enkelte kommunes siste eierskapsmelding)?
6. Har eierne definert strategier/retningslinjer for: a) Styret, b) Administrasjon, c) Hva slags risikoprofil virksomheten skal drives etter?	16. I hvilken grad kjennes det til eller følges opp følgende forhold:
7. Hvilke målformuleringer, verdidokumenter og etiske retningslinjer har eierne utarbeidet?	a) Rapporteringsrutiner mellom selskap og kommuner (mht. budsjett og regnskap).
8. Hvilke fullmakter og hvordan gis fullmaktene til eierrepresentantene ved representasjon på representantskapsmøter? Hva er innholdet i fullmaktene?	b) Årsaken til underbudsjetteringen for hallen - og om dette kunne vært unngått eller meldt tidligere.
9. Er det etablert obligatorisk opplæring av og informasjon om eierstyring til folkevalgte eierrepresentanter?	c) Fullstendigheten av anbudsgrunlaget for hallen (iht. de planer som forelå ved prosjekteringen).
10. Har eierrepresentanten(e) en forståelse av virksomheten, herunder virksomhetens samfunnsfunksjon/samfunnmessige betydning? Hvilken funksjon skal virksomheten fylle og hva er gjort for å sikre at dette skjer/oppnås?	d) Statusen for selskapets MVA situasjon.

Årsregnskapet er avlagt iht. regnskapsloven og det er revidert av selskapets eksterne revisor (som er oss). Ut fra våre revisjonsberetninger for årene 2007-2009 er årsregnskapet i det vesentligste korrekt. Dette gjelder både for føring etter regnskapsloven samt praktisering av skatte- og avgiftsregler.²³ Vi presiserer imidlertid i revisjonsberetningen at **avgiftssituasjonen** (dvs. inntektene fra merverdiavgiftskompensasjonen) ikke er avklart og at årsregnskapet derfor kan inneholde vesentlige feil.

Det er personer i Stavanger Eiendom (prosjektavdelingen) i Stavanger kommune som har stått som prosjektleder for anlegget (prosjektet) herunder utarbeidelse av anbudsgrunnlag og månedlige rapporter om status for fremdrift og økonomi.

Dokumentliste

Vi henviser til følgende kilder:

Lovregler mv for selskapet

- Lov om interkommunale selskaper av 29. januar 1999
- Kommunal- og regionaldepartementet: Forskrift om årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for interkommunale selskaper av 17. desember 1999
- Lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999
- Fornyings- administrasjons, og kirkedepartementet: Forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet: Veileder til reglene om offentlige anskaffelser fra november 2006
- Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) av 19. mai 2006
- Justis- og politidepartementet: Forskrift til offentliglova (offentlegforskrifta) av 17. oktober 2008
- Ot.prp. nr. 1 (2007-2008): Skatte- og avgiftsopplegget 2008 - lovendringer (punkt 32.1 Oppfølging av ESA's vedtak - spesielt om nye lovregler for merverdiavgiftskompensasjonen)

Eierstrategi/eierstyring og selskapsledelse

- KS Eierforum: [Anbefaling](#) om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak - utgave februar 2010
- NKRF (2005): Veileder for gjennomføring av selskapskontroll
- NKRF (mai 2010): Selskapskontroll - fra a til å (praktisk veileder)
- KS Bedrift (2005): Etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid i selskapet (prosessveileder)
- Vibeke Resch-Knudsen (Kommunerevisoren nr. 1/06): Samfunnsansvarlig forretningsdrift - kommuner som aktive eiere - om roller og ansvar i kommunalt eide selskaper
- Maya Twedt Berli (Kommunerevisoren nr. 5/09): Eierstrategier i norske kommuner
- Den norske Revisorforening (DnR forlaget 2009): Styrets arbeid og ansvar
- Telemarksforskning-Bø (2008): [Eierskap](#) - Behov og muligheter for politisk styring av selskaper og samarbeid i kommunene (rapport utarbeidet for KS)
- Bjella/Knudsen/Aarbakke (Kommuneforlaget 2001): Kommunale selskaper og foretak (kommentarutg.)
- Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES): Norsk anbefaling - Eierstyring og selskapsledelse - utgave 21. oktober 2009

Selskapet og eierkommunene

- Nettsidene til Sørmarka flerbrukshall IKS
- Selskapsavtale for Sørmarka flerbrukshall IKS (november 2009)
- Selskapets virksomhetsplan (foreløpig, behandlet i styre 24.03.10)
- Årsmeldinger og årsregnskaper for Sørmarka flerbrukshall IKS 2007-2009
- Økonomiplan (langtidsplan) for Sørmarka flerbrukshall IKS 2010-2020 (utarbeidet av PricewaterhouseCoopers AS)
- Styresaker om anleggets (prosjektets) økonomistatus (styresaker mellom 19.02.09 og 22.12.09)
- Økonomirapporter for anlegget (prosjektet) fra mai til november 2009 - Stavanger Eiendom (prosjektledelsen)

²³ Interkommunale selskaper er også pålagt å rapportere etter KOSTRA. Selskapet er i byggefasen og har enda ikke rapportert etter KOSTRA.

- Notater om anleggets økonomistatus i 2009 - Stavanger Eiendom (prosjektledelsen), notater av 14.08.09, 09.10.09, 09.12.09 og 10.12.09
- Byggeregnskaper for anlegget pr medio mai og juni - Stavanger Eiendom (prosjektledelsen)
- Anbudsprotokoller for anlegget - Stavanger Eiendom (prosjektledelsen)
- Innkjøpsprotokoller for tjenestekjøp – Natur- og idrettsservice KF (kommunalt foretak i Stavanger)
- Administrasjonsavtale med kostnadsfordeling mellom Sørmarka flerbrukshall IKS og Multihallen og Storhallen IKS (godkjent styrer for begge IKS'er 24.03.10, avventer signering eierne)
- Stavanger kommune (ordføreren): Kompensasjon av merverdiavgift ved oppføring av idretts- og kulturbygg (brev til Finansministeren/Finansdepartementet 29.09.09 vedrørende avklaring mht. merverdiavgiftskompensasjonen for Konserthuset, Sørmarka flerbrukshall mv.)
- Rogaland Revisjon IKS: Vurdering av avgiftssituasjonen (brev 29.04.09 til Sørmarka flerbrukshall IKS)
- PricewaterhouseCoopers AS: Driftsmodell ved oppføring av Sørmarka flerbrukshall, multihallen og ny fotballhall i Randaberg (memo 01.09.09 til Sørmarka flerbrukshall IKS)
- PricewaterhouseCoopers AS: Sørmarka flerbrukshall IKS - avgiftsmessige forhold vedrørende oppføring av flerbrukshall (memo 01.10.09 til Sørmarka flerbrukshall IKS)
- PricewaterhouseCoopers AS: Sørmarka flerbrukshall IKS - kompensasjonsrett for merverdiavgift - innspill til eventuell omlegging av driftsstruktur - oppsummering av gjennomgang i styremøte 02.06.10 (memo 02.06.10 til Sørmarka flerbrukshall IKS)
- Fylkesmannen i Rogaland (forvaltningsavdelinga): Godkjenning av låneopptak på 200 millioner kroner (brev av 23.02.09 til selskapet)
- Rådmennene i eierkommunene – Notat før arbeidsmøte 29.11.06 (spesielt om merverdiavgiftskompensasjonen og forholdet til lovreglene om offentlige anskaffelser)
- Protokoller saker i representantskapet i perioden 2007-2009/2010
- Protokoller saker i styret i perioden 2007-2009/2010
- Eierkommunene: Planer for selskapskontroll 2008-2011 og retningslinjer for gjennomføringen
- Programkomiteen for utvikling av Sørmarka kunstisbane (notat juli 2004 med bl.a. om romprogram)
- Stavanger formannskap (sak 3240/04 fra 30.09.04): Romprogram for Sørmarka kunstisbane
- Stavanger kommune (økonomiavdelingen): Forslag til nye krav/retningslinjer for regionale idrettsanlegg (brev av 23.10.06 til fylkesrådmannen)
- Eierkommunene: Saker og vedtak om Prioritering av regionale idrettsanlegg og forslag til prinsipper for felles selskap – Regionale idrettsanlegg (formannskapet/kommunestyret/bystyret høsten 2006)
- Eierkommunene: Forpliktende samarbeidsavtale om regionale idrettsanlegg (desember 2006)
- Stavanger kommune (økonomiavdelingen): Sørmarka flerbrukshall Ny behandling etter anbud Anmodning om godkjenning av ny finansieringsplan (brev av 08.04.08 til eierkommunene og fylkeskommunen)
- Eierkommunene: Saker og vedtak om Ny finansieringsplan og om Tilleggsfinansiering/økt låneramme for Sørmarka flerbrukshall IKS (formannskapet/kommunestyret/bystyret i 2008-2010)
- Presentasjon fra ekstraordinært eiermøte 09.06.09
- Styret i selskapet: Notat vedrørende byggeprosjektet Sørmarka Arena i tilknytning til tilleggsfinansiering/økt låneramme for Sørmarka flerbrukshall IKS (notat 15.01.10 til eierne)
- Stavanger kommune: Eierskapsmelding 2009 (oppdatert melding) - med rapport, saksutredning og vedtak - Bystyret 15.02.10 i sak 05/10
- Sandnes kommune: Eierskapsmelding 2007 (2. utgave) - rapport, saksutredning og vedtak - Bystyret 11.12.07 i sak 199/07
- Sandnes kommune: Resultater av kommunens eierskap etter 2008 - Prinsipper for eierstyring - saksutredning og vedtak - Bystyret 13.10.09 i sak 101/09
- Sola kommune: Eierstrategi 2008 - rapport, saksutredning og vedtak - Kommunestyret 11.09.08 i sak 71/08
- Randaberg kommune: Eierskapsmelding 2008 - rapport, saksutredning og vedtak - Kommunestyret 18.09.08 i sak 60/08
- Egenerklæring fra selskapet (styret)
- Egenerklæringer fra de kommunale eierne (representantskapet)
- Oppsamlingsskjema med daglig leder – spørreskjema om selskapet
- Stavanger Aftenblad og Rogalands Avis: Oppslag om Sørmarka flerbrukshall IKS

Styremøter og økonomirapporter

Selskapet avholder løpende styremøter. Stavanger Eiendom (prosjektledelsen) har utarbeidet månedlige rapporter om status for fremdrift og økonomi. Disse rapportene er blitt presentert i styremøtene.

Tabell V2 Sørmarka flerbrukshall IKS – Økonomirapportering til styret (i styremøter)
Kilde: Styremøter mellom 19.02.09 og 22.12.09 (utvalgte styresaker)

Møtedato	Styresak	Rapportering fra prosjektledelsen (iht. styresaken)
19.02.09	12/09	Ingen avvik – prosjektet er i økonomisk rute.
18.03.09	19/09	Ingen avvik – prosjektet er i økonomisk rute.
22.04.09	26/09	Det fremkommer at skillevegg mot klatrerom ikke er budsjettert. Prosjektledelsen vil utarbeide full økonomisk oversikt snarest.
19.05.09	35/09	Styret ønsker at det som er benyttet av marginen vises spesifikt i den økonomiske statusen. Margin/reserve utgjør nå 10,5 MNOK og dette er til en viss bekymring fra byggeledelsen.
16.06.09	44/09	Ingen vesentlige endringer i økonomi siden sist styremøte.
17.08.09	51/09	Det ble utlevert et notat fra prosjektledelsen, vedrørende konsekvenser av redusert margin/reserve. Siden sist rapportering i juni er det påløpt merkostnader på ca 5 MNOK på konsulenter (Norconsult) og arkitekt. Dette merforbruket kom overraskende på styret som tar notatet til etterretning.
08.09.09	57/09	Det ble påpekt at styret må ha en nærmere gjennomgang av merkostnadene som er påløpt i prosjektet. (Gjelder sak 51/09.)
08.09.09	58/09	Ingen gjennomgang av økonomirapport. Prosjektledelsen ikke til stede.
05.10.09	65/09	Styret ber prosjektledelsen utarbeide et notat på hva som er årsaken til at margin/reserve er vesentlig redusert. Dette haster da det skal vedlegges økonomiplanen som sendes til eierne medio oktober. Gjennom byggeregnskapet har det blitt gjort endringer som fremkommer i egen oversikt (Må gjennomføres mht. publikum, i forhold til konserter og i forhold til mesterskap)
25.11.09	74/09	Ingen vesentlige endringer i økonomi siden sist. Styret ønsker en nærmere redegjørelse fra prosjektledelsen på følgende områder: Hvordan er margin/reserve disponert? Nærmere redegjørelse for tilleggsprosjekteringen. Styret ber om fortsatte forhandlinger med Norconsult vedrørende tilleggsprosjektering.
16.12.09	81/09	Ingen vesentlige avvik i økonomi siden sist rapportering.
22.12.09	86/09	Styret beslutter å lage egen rapport om tilleggsfinansieringen. Dette blir gjort i styrenotat vedrørende byggeprosjektet Sørmarka Arena i tilknytning til tilleggsfinansiering/økt låneramme for Sørmarka flerbrukshall IKS (notat 15.01.10 til eierne).

Når det gjelder tilleggsfinansieringen for prosjekteringen viser prosjektledelsen bl.a. til at kontrakten med Norconsult er utformet slik at nesten all prosjektering etter detaljprosjekteringen er forutsatt oppgjort etter medgåtte timer. Norconsult ville ikke inngå noen bindende avtale for det resterende av arbeidet, da det ikke var mulig å ha noen klar oversikt over hvilket omfang dette ville kunne ha. Av den endelige tilleggsprosjekteringen på 6,345 millioner kroner gjelder rundt 5 millioner kroner Norconsult, men de har da også langt flere faggrupper enn arkitektarbeidene (med kun en faggruppe).

Egenregi (Informasjon fra Stavanger og Sandnes kommuner)

Spørsmålet er aktuelt i forbindelse med en vurdering av om driftsavtaler som selskapet gir eierkommunene kan ses på som egenregi. Egenregi trenger ikke legges ut som konkurranse. Spørsmålet om egenregi gjelder i prinsippet alle kjøp av tjenester, men det tenkes her mest på tjenestekjøp over 100 tusen kroner og særlig 500 tusen kroner (disse kjøpene har spesielle prosedyrer og kunngjøringsregler iht. lovregler mht offentlige anskaffelser).

Forholdet er utredet av eierkommunene med negativt resultat.²⁴ Det fremgår følgende:

²⁴ Det vises til Saker og vedtak om Prioritering av regionale idrettsanlegg og forslag til prinsipper for felles selskap – Regionale idrettsanlegg (formannskapet/kommunestyret/bystyret høsten 2006).

Tabell V3 Sørmarka flerbrukshall IKS - Spørsmålet om driftsavtaler som selskapet gir eierkommunene kan ses på som egenregi - Kilde: Saker i eierkommunene høsten 2006

Vurderingene gjort i forhold Lov om offentlige anskaffelser, har avklart at selskapet kun kan ha en leverandørfunksjon for kommunene og selskapet oppfylder kriteriene for å tildeles egenregi.

Selskapet vil være en offentlig oppdragsgiver, slik at alle kjøp av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider som selskapet utfører selv, omfattes av konkurransereglene.

Kjøp av tjenestene skal skje iht. konkurransereglene.

Det har blitt vurdert om rollene kan snus, slik at det er selskapet som setter ut oppdrag til kommunene. Anskaffelsesregelverket har lukket igjen for denne muligheten. "Egenregi" dekker kun opp leveranser som kommunene bestiller fra et IKS - som leverandør.

Det er ellers et ønske fra eierne at egen kompetanse i kommunene kan brukes i størst mulig grad.

Kjøp av driftsrelaterte tjenester

Selskapet har tatt opp forholdet med innkjøpsavdelingen i Stavanger kommune, men uten at det fremkommer noe konkret. Vi har fått følgende kommentarer:

Tabell V4 Sørmarka flerbrukshall IKS - Vurderinger av egenregi spørsmålet Kilde: Mail 29.04.10 fra Stavanger kommune (leder innkjøpsavdelingen) - Redigert utdrag

Det har vært kommunikasjon mellom Sørmarka flerbrukshall IKS og innkjøpsavdelingen vedrørende spørsmål i konkrete enkeltsaker om lov offentlige anskaffelser og relasjonene mellom IKS'et og kommunen. I kommunikasjonen har det vært pekt på konkrete rettslige problemstillinger knyttet til at det her foreligger handel mellom ulike rettssubjekt. Spørsmålet har da vært om kontraktene må tildeles gjennom konkurranse, kunngjøring mv. eller om de kan tildeles uten konkurranse på bakgrunn av reglene om egenregi eller andre hjemmelsgrunnlag.

Det er ikke gjort noen gjennomarbeidet vurdering av dette for Sørmarka flerbrukshall IKS eller andre IKS. I dialogen med Sørmarka flerbrukshall IKS har det vært pekt på at det kan stilles spørsmål ved om det såkalte kontrollvilkåret som gjelder for egenregi er oppfylt i relasjonen der et IKS skal tildele kontrakt til kommunen, et kommunalt KF eller et annet IKS. Det er ikke gjort noen endelig konklusjon mht. denne vurderingen.

Administrasjonsavtale med kostnadsfordeling mellom Sørmarka flerbrukshall IKS og Multihallen og Storhallen IKS

Det er utarbeidet administrasjonsavtale med kostnadsfordeling mellom IKS'ene. Avtalen er utformet av juridisk kompetanse (advokat) i Stavanger kommune. Vi har fått følgende kommentarer:

Tabell V5 Sørmarka flerbrukshall IKS - Administrasjonsavtale med kostnadsfordeling Kilde: Mail 18.05.10 fra Stavanger kommune (juridisk rådgiver i BMU) - Redigert utdrag

Det var behov for regulering knyttet til det samarbeid som skal være mellom de to IKS'er, herunder å formulere hva som er rettigheter og plikter mellom de to IKS'er så lenge de skal dra nytte av kompetanse og kapasitet hos ansatt personell som begge selskaper trenger. I stedet for å ansette personer med stillingsbrøker i hvert av IKS'ene og ha et rigid system for benyttelse av personellet, systemer for personaloppfølging mv ble det vurdert som hensiktsmessig å knytte personalet som skal jobbe for begge selskaper til et av selskapene med en fordeling av kostnader mellom selskapene i henhold til stipulert ressursbruk. Dette ble vurdert slik at det ikke ville bli rammet av innkjøpsregelverket da det dreier seg om en utgiftsdelingsmodell for ansatte i begge selskaper hvor Sørmarka flerbrukshall IKS tar det felles administrative ansvaret.

Dessuten vil det etter mitt syn være dekket av egenregisituasjonen at det er en avtale mellom to IKS'er som har samme offentlige eiere (med unntak av Sola kommune som ikke er med i Multihallen og Storhallen IKS) som skal betale utgiftsrefusjonen. Realiteten er at samme eiere har kontroll i begge selskaper og begge selskaper har som (eneste) aktivitet å drifte idrettsanlegg i regionen.



Rogaland Revisjon IKS

Løkkeveien 10
4008 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Faks 51 84 47 99

www.rogaland-revisjon.no