
KOMMUNEREVISJONSDISTRIKT 2
MØRE OG ROMSDAL

Aukra kommune

Overordna analyse
Plan for selskapskontroll
2016-2019

Behandling av overordna analyse og plan for selskapskontroll 2016-2019

- Forslag utarbeidet av Kommunerevisjonsdistrikt 2 levert til kontrollutvalget 31.8.2016
- Kontrollutvalget i Aukra kommune behandlet dokumentet i sak xx/ 2016 i møte 14.9.2016
- Kommunestyret i Aukra kommune vedtok plan for selskapskontroll i sak xx/ 2016 i møte xx.xx.2016

Kommunerevisjonsdistrikt 2 Møre og Romsdal er interkommunalt selskap etter kommuneloven § 27. Eiere er kommunene Aukra, Eide, Fræna, Gjemnes, Molde, Nesset, Rauma, Sunndal og Vestnes. Selskapet utfører regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll for eierkommunene og har i dag fem revisorer. Selskapet har hovedkontor i Molde.

1 Innledning

Selskapskontroll er hjemlet i kommuneloven § 77 nr. 5 og nærmere omtalt i forskrift om kontrollutvalg §§ 13 til 15. Kontrollutvalget skal påse at det gjennomføres kontroll med forvaltningen av eierinteressene i de selskaper som er omfattet av slik kontroll. Herunder skal det kontrolleres om den som utøver kommunens eierinteresser i selskaper gjør dette i samsvar med kommunestyrets vedtak og forutsetninger (eierskapskontroll). Selskapskontrollen kan også omfatte forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner kapittel 3.

Kontrollutvalget i Aukra kommune bestilte i sak 44/2015 i møte 24.11.2015 en overordnet analyse og plan for selskapskontroll for perioden 2016 til 2019 fra Kommunerevisjonsdistrikt 2 Møre og Romsdal. Kontrollutvalget gav i møte 21.9.2015 innspill til arbeidet med analyse og plan. Et foreløpig utkast ble drøftet i møte 9.6.2016. Basert på at Aukra kommune har små eierandeler og ingen heleide selskap gav kontrollutvalget uttrykk for at det ikke er selskap som det er særleg aktuelt å gjennomføre selskapskontroll i.

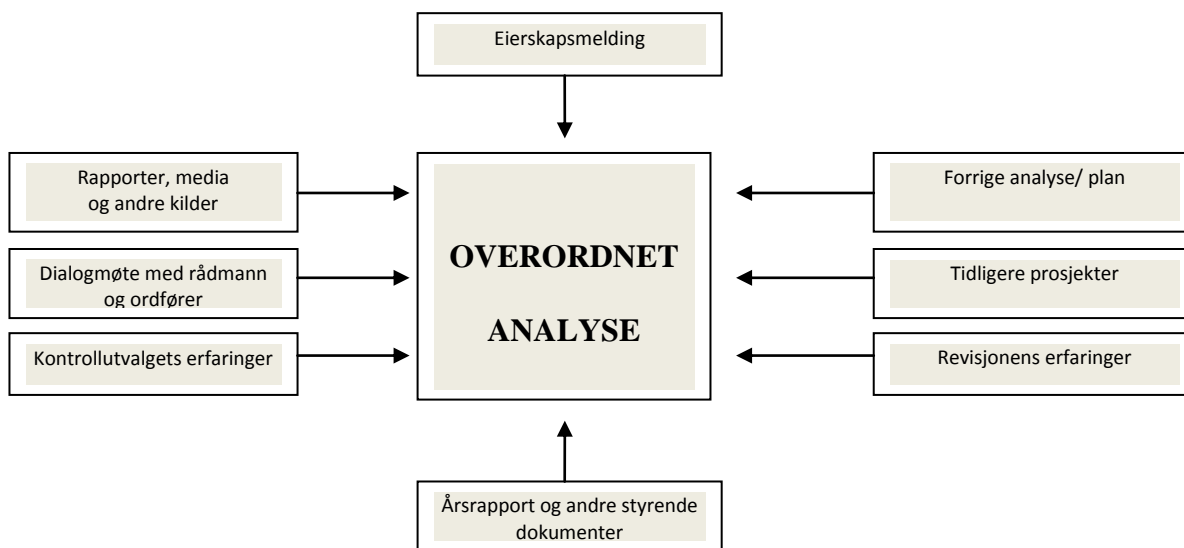
Det kom fram i diskusjonen at det kan være aktuelt å se nærmere på interkommunale selskap (IKS) og interkommunale samarbeid.

Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret er konstituert, utarbeide en plan for gjennomføring av selskapskontroll. Planen skal baseres på en overordnet analyse av kommunens eierskap ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger, med sikte på å identifisere behovet for selskapskontroll på de ulike sektorer og med de ulike selskapene. Planen skal vedtas av kommunestyret selv som kan delegerer til kontrollutvalget å foreta endringer i planperioden.

Den overordnede analysen er basert på modellen presentert i figuren nedenfor. Modellen viser ulike kildene som er brukt som grunnlag i den overordnede analysen for å vurdere og synliggjøre innenfor hvilke områder selskapskontroll bør iverksettes.

Sentralt i dette arbeidet er kommunens eierskapsmelding. Revisjonen er kjent med at det pågår et arbeid med å revidere eierskapsmeldingen i Aukra kommune.

Revisjonen har også nyttet risiko og sårbarhetsanalyse gjennomført ved utarbeidelse av plan for perioden 2012 til 2015. Vi har også hatt samtaler med ordfører og rådmann/ administrasjonssjef.



2 Plan for selskapskontroll

Det er ikke gjennomført selskapskontroller i Aukra kommune i perioden 2012 til 2015.

Aktuelle tema for eierskapskontroll i perioden 2016 til 2019 er:

- Har kommunen etablert tydelige føringer for eierskap (selskap)?
- Har kommunen etablert hensiktsmessige regler og rutiner for eierskapsoppfølgingen?
- Forvaltes kommunens eierskap i tråd med de etablerte regler og rutiner?
- Utøver eierorganet sin myndighet i tråd med lover og regler?
- Driver selskapet i tråd med kommunestyrets vedtak og intensjoner?
- I tillegg vil det være aktuelt å vurdere statusen i forhold til KS Eierforum sine anbefalinger.

Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon som del av eierskapskontroll i perioden 2016 til 2019:

- Etterlevelse av saksbehandlingsregler i forvaltningsloven
- Etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser

Det vil også være særlig aktuelt å gjennomføre selskapskontroll i selskap som forvalter mye av fellesskapets midler. Selskapskontroll kan også vurderes i selskap som er viktig i forhold til tjenesteleveranse. Selskapskontroll bør først vurderes i selskaper som er heleid av kommunen eller der kommunen er majoritetseier. Selskapskontroll i andre selskaper bør avklares med de andre eierkommunene/ eierne. Aukra kommune er ikke majoritetseier i aksjeselskap.

Det kan også være aktuelt å gjennomføre selskapskontroller i IKS som eies sammen med andre kommuner. Selskapskontroll i slike selskaper bør avklares med de andre eierkommunene/ eierne.

3 Overordna analyse

Revisjonen utarbeidet utkast til *plan for selskapskontroll for perioden 2012 til 2015* med tilhørende *analyse av overordnede risikofaktorer* i kommunens interesser i selskaper. Planen ble behandlet i kontrollutvalget 14.2.2012 og vedtatt av kommunestyret 10.5.2012. Planen med tilhørende analyse er nyttet som utgangspunkt for utarbeidelse av plan for perioden 2016 til 2019.

Overordnet analyse og plan for selskapskontroll bygger på gjeldende eierskapsmelding. Revisjonen har innhentet gjeldende eierskapsmelding inkludert innstilling og protokoll fra kommunestyremøtet der meldingen ble vedtatt.

Eierskapsmelding for Aukra kommune

Eierskapsmelding for Aukra kommune ble vedtatt av kommunestyret 31.3.2011 i sak 21/2011 Del I omhandler eierstyring, derunder selskapsformer, eierskapsprinsipper og eierstrategi. Del II er en selskapsdel som skal gi en oversikt over selskaper og kommunens eierinteresser i disse.

Aukra kommune har ikke i eierskapsmeldingen utarbeidet strategi for det enkelte eierskap. Det opplyses i innledning til dokumentet at «*Neste fase av arbeidet med eigarstrategi i Aukra kommune, blir å utarbeide dei individuelle eigarstrategiane for det einskilte selskap.*»

I regnskap gis det hvert år i note oversikt over aksjer og andeler i varig eie. I sak 64/2014 i kommunestyret 4.9.2014 gjennomgås eierskapsmeldingen. Det opplyses i saksutredning at «I 2011 utarbeida administrasjonen rammeverket rundt slike eigarskapsmeldingar. Dette er eit generelt styringsdokument, og det er ikkje nødvendig å justere dette no». Det er i sak 64/2014 utarbeidet strategi for eierskap for tre aksjeselskap: Møreaksen AS (eierandel 17,74 %), Sund Bredbånd AS (eierandel 11,64 %) og Aukra Gass AS (eierandel 9,84 %).

Eierskapsmeldingen er et førende dokument som skal legges til grunn ved utøvelse av kommunens eierskap. Kommunen forvalter verdier på vegne av fellesskapet gjennom eiendeler i en rekke selskap. Meldinga og presiseringer i kommunestyrevedtak (sak 64/2014) skal øke bevisstheten og åpenheten rundt hva kommunen eier, hvorfor kommunen eier, hvordan kommunen eier og virksomhetenes formål. Dokumentet skal også være et viktig verktøy og opplæring for folkevalgte som skal utøve det kommunale eierskapet.

Det er lagt opp til at eierskapsmeldingen rulleres hvert fjerde år, etter valg av nytt kommunestyre (eierskapsmeldingen punkt 1.5.3). Det er videre bestemt at del II, når denne delen er utarbeidet, skal rulleres årlig. Kommunerevisjonen har ikke mottatt informasjon om at del II er utarbeidet og at selskapsdelen er rullert årlig, ut over oppdatert informasjon som gis i note til årsregnskap. Revisjonen er kjent med at det pågår arbeid med å revidere eierskapsmeldingen i Aukra kommune.

Selskaps typer som omfattes av selskapskontroll

Selskapskontroll omfatter alt kommunalt eierskap som er organisert med hjemmel i andre lover enn kommuneloven samt interkommunalt samarbeid etter koml. kapittel 5 og som er egne rettssubjekt. Inkludert er dermed aksjeselskaper, interkommunale selskaper (IKS) og samvirkeforetak.

Kontrollutvalgets plikt til å gjennomføre selskapskontroll påvirkes ikke av eierskapets omfang eller av hvem som eventuelt er medeiere. Selskapskontrollens innhold og omfang kan imidlertid påvirkes av dette. For eksempel vil rammene for forvaltningsrevisjon være påvirket av manglende innsynsrett etter koml. § 80, i selskaper som ikke fullt ut – direkte eller indirekte – er eid av kommuner/ fylkeskommuner. I slike tilfeller må forvaltningsrevisjon basere seg på innsyn i åpne kilder eller alternativt på et utvidet innsyn etter særskilt avtale med de øvrige eierne.

Aksjeselskaper (eierskapsmelding 2011, årsrapport, regnskap og kommunestyresak 64/2014)

Kommunen har ingen heleide aksjeselskaper. Tabell under viser kommunens eierinteresser i ulike aksjeselskaper (alfabetisk).

Aksjeselskap	Eierandel	Merknader - Andre eiere
Astero AS	1,86 %	
Aukra Gass AS	9,84 %	Andre eiere er blant annet private
Destinasjon Molde & Romsdal AS	0,65 %	
Gassvegen - Fylkesveg 215/279 AS		
Harøysund Næringspark AS	5,00 %	
Kristiansund og Omegn Vekst AS	0,18 %	
Kjerringsundet AS	46,88 %	
Kystlab AS	1,93 %	
Molde Lufthavnutvikling AS		
Muritunet AS		
Møreaksen AS	17,74 %	
Naturgass Møre AS		
Samspleis AS	1,97 %	
Sund Bredbånd AS	11,64 %	Andre eiere er blant annet private
Eksportvegen AS		

Tabell: Oversikt over Aukra kommunes eierandeler i ulike aksjeselskaper

Kilde: Regnskap 2015 note 5: aksjer og andeler i varig eie. Eierskapsmelding for Aukra kommune 2011, og sak 64/2014 i kommunestyret 4.9.2014: eigarskapsmelding

Interkommunale selskaper (IKS) (eierskapsmelding 2011, årsregnskap og sak 64/2014)

Aukra kommune deltar i interkommunalt samarbeid. Noen av samarbeidsforaene er organisert som interkommunale selskap (IKS). Tabell under viser kommunens eierinteresser i interkommunale selskaper.

IKS	Eierandel	Eierandel	Merknader
Gass ROR IKS		16,66 %	
Interkommunalt arkiv Møre og Romsdal IKS		1,54 %	
Molde og Romsdal Havn IKS		12,00 %	
Møre og Romsdal Revisjon IKS			Revisjonselskap som etableres 1.10.16
Romsdalshalvøyas renovasjonsselskap IKS		6,80 %	

Tabell: Oversikt over Aukra kommunes eierandeler i interkommunale selskaper.

Kilde: Regnskap 2015 note 5: aksjer og andeler i varig eie. Eierskapsmelding for Aukra kommune 2011, og sak i kommunestyret 4.9.2014 (64/2014): eigarskapsmelding

3.1 Analyse av overordnede risikofaktorer

Kommunen har tre hovedansvarsområder (kommuneloven § 1). Legge til rette for et funksjonsdyktig kommunalt folkestyre, yte gode og effektive tjenester til sine innbyggere og legge til rette for bærekraftig utvikling. Deler av kommunens virksomhet er viktigere enn andre deler for å kunne oppfylle kommunens hovedansvarsområder. Gjennom dette vil kommunen sikre en tillitsskapende forvaltning med høy etisk standard.

Risiko er at det skjer noe som gjør at kommunen ikke når sine målsettinger. **Risikofaktorer** er mulige hendelser som kan gjøre at kommunen ikke når sine målsettinger. Analysen setter opp risikofaktorer som er **vesentlige** for kommunens måloppnåelse på de tre hovedansvarsområdene. I vurderingene er det tatt hensyn til de tiltak rådmannen har iverksatt for å sikre en **betryggende intern kontroll** (kommuneloven § 23 nr. 2). Risikofaktorene er vurdert ut fra **sannsynligheten** for at den inntreffer, og den konsekvensen det vil ha om det inntreffer. **Konsekvensene** kan ha følger for kommunens egen virksomhet og/eller kommunens innbyggere. Det vil bestandig være en viss risiko for at kommunen ikke når sine mål, men mye av denne risikoen har både lav sannsynlighet og lav konsekvens.

3.2 Eierskapskontroll

Eierskapskontrollen skal være med å sikre at kommunen utøver sitt eierskap på en profesjonell måte. Dette vil kunne gjøre at kommunen kan påvirke selskapet i ønskede saker, at eventuelle medeiere blir likebehandlet og at selskapets uavhengighet opprettholdes.

Risikofaktorer	Bakgrunn for risikovurdering		Risiko-vurdering Lav/Medium/Høy	
	Sannsynlighet for at risikofaktor inntreffer	Konsekvens om risikofaktor inntreffer	Sannsynlighet	Konsekvens
Prinsipper for eierskap og forvaltning				
Kommunen har utydelige prinsipper for utøvelse av eierskap	Kommunen har utarbeidet eierskapsmelding (2011). Der trekkes det opp prinsipper for ansvars plassering og for hvordan kommunen skal utøve sitt eierskap. Rådmannen er ikke tillagt noe særskilt ansvar i den direkte oppfølgingen av kommunens eierinteresser, men har rapporteringsansvar i årsmelding/-regnskap og ansvar for rullering av eierskapsmelding. Meldingen svarer ikke på alle anbefalinger fra KS Eierforum. Det fremkommer at meldingen skal rulleres hvert fjerde år. Det pågår et arbeid med å revidere eierskapsmeldingen.	Kommunen opptrer ikke som en profesjonell eier. Dette kan skade både kommunens og selskapets interesser. Kommunens omdømme svekkes.		
Kommunen bryter habilitetsbestemmelser	Kommunens størrelse gjør det sannsynlig at flere personer vil sitte i posisjoner som kan ha motstridende interesser. Kommunen har ikke en samlet oversikt over økonomiske interesser, verv etc. for folkevalgte eller ansatte i administrasjonen og eiermeldingen tar ikke opp alle interesseforhold kommunen har i forhold til andre selskaper. Habilitetsutfordringer skal vurderes før oppnevning/nominering av styremedlemmer. Eierskapsmeldingen 2011 gir følgende føring i punkt 1.4.4.5: «Det er ei forventning til at selskap der kommunen er eigar blir knyttet til styrevervsregisteret.no». Søk i styrevervsregisteret.no viser at dette ikke gjelder alle selskap. Aukra kommune er ikke knyttet til styrevervsregisteret.	Dårlig rettsikkerhetsgaranti, svekket omdømme og feil vedtak.		
Kommunen praktiserer ikke offentlighet i utøvelsen av sitt eierskap	Eierskapsmeldingen har i punkt 1.5.3 bestemmelser om rapportering og utvikling av eierstrategi. Bestemmelsene er noe uklare. Det er ikke avklart hvordan eier skal motta rapporter og informasjon fra selskap. Årsmeldinger, regnskap og eventuelt kopier av styrepapirer fra selskapene sendes ofte direkte til kommunens representant(er) i eierorgan og ikke til postmottaket.	Vanskelig for innbyggerne å kontrollere kommunen når dokumenter ikke fremkommer på offentlig postjournal.		
Formål med eierskap				
Formålet med kommunens eier-	Selskapets formål skal fremgå av vedtekter/selskapsavtale. Prinsipielle endringer i vedtekter/selskapsavtale skal vedtas	Selskapet og dets virksomhet utvikles ikke til beste for kommunen og innbyggerne.		

skap er uklart (eierstrategier)	av kommunestyret. Det er ingen rutiner for politisk behandling i kommunen av prinsipielle saker til eierorganer i selskaper i forkant av eiermøtet. Kommunens representant(er) i eierorgan er ikke pålagt å rapportere til ordfører eller rådmann, utover at « Dei valte representantane kan rådføre seg med ordførar om dei har grunn til å tru at endringar som har oppstått i selskapet bør rapporterast til kommunestyret utanom plan». Kommunens eierstrategier skal gjennomgås i del 2 av eiermeldingen. Det er ikke avklart når denne skal legges frem. Engasjement i enkelte selskaper er lagt frem i egne saker.	Kommunens omdømme svekkes.		
Kommunen kontrollerer ikke om selskapet når sine mål	Stadig mer av den kommunale tjenesteytingen utføres av selskaper som ikke er en del av kommunen. Kommunestyret har få saker om resultatet av den tjenesteproduksjonen som skjer i disse selskapene til behandling. Årsmeldinger/-regnskap fra noen utvalgte selskaper legges frem for kommunestyret til orientering. Det er ikke vanlig at kommunens representant(er) i eierorganet orienterer kommunestyret om driften i selskapene. Kommunen har utarbeidet eierskapsmelding (2011).	Tjenestetilbudet til innbyggerne har ikke det innhold eller omfang som er fastsatt.		
Kommunestyrets vedtak følges ikke av selskapet	Kommunen har ingen skriftlige rutiner for hvordan vedtak generelt sett skal formidles til kommunens representant(er) i eierorganet.	Selskapet og dets virksomhet utvikles ikke til beste for kommunen og innbyggerne. Kommunens omdømme svekkes.		
Representasjon i eierorgan og styre				
Nominasjonsordning i kommunen sikrer ikke nødvendig samlet kompetanse i styret i selskapet	Eierkommunene oppfyller ikke alltid sitt samlede ansvar for å sikre nødvendig samlet kompetanse i styret. Rolle og krav til kompetanse til styremedlemmer er omtalt i eierskapsmeldingen punkt 1.4.4 og 1.5.6. Det er i enkelte selskaper besluttet at eierutvalg skal koordinere alle nomineringer til styreverv. Dette vil kunne være med å sikre kompetanse i selskaper kommunen eier.	Selskapene kan få utilfredsstillende styring som gjør at de ikke når sine mål.		

3.3 Forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon skal være med å sikre at selskapet drives slik at det oppfyller sine mål og at dette gjøres på en etisk forsvarlig måte.

Risikofaktorer	Bakgrunn for risikovurdering		Risiko-vurdering Lav/Medium/Høy	
	Sannsynlighet for at risikofaktor inntreffer	Konsekvens om risikofaktor inntreffer	Sannsynlighet	Konsekvens
Selskapets måloppnåelse er ikke tilfredsstillende	God måloppnåelse vil være særlig viktig i de selskapene som er tjenesteleverandører til kommunene. Kommunestyret følger i liten grad med på selskapenes måloppnåelse, jf. ovenfor.	Innbyggerne får ikke de tjenestene de har krav på. Konsekvensen vil variere betydelig ut fra hvilket selskap det gjelder.		
Selskapet bryter bestemmelser om offentlighet i offentlighetsloven og kommune-loven	Møre og Romsdal Redaktørforening har i 2011 undersøkt praktiseringen av offentlighet i selskaper i fylket der det offentlige har betydelige interesser. Mange av selskapene var i utgangspunktet ikke klar over at de var underlagt bestemmelsene. Det ble konstatert åpenhet i et mindretall av de gjennomgatte selskapene. Noen selskaper kan være underlagt reglene kun på områder der de utfører tjenester for kommunen.	Svekket rettsikkerhet for innbyggerne.		
Selskapet bryter saksbehandlingsregler i forvaltningsloven	Saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven gjelder for alle organer for stat eller kommune samt private selskaper som treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift. Det antas at det kan være usikkerhet i noen selskaper i forhold til hvilken myndighet de har fått delegert og hvilke type vedtak som fattes, jf. omtale av offentlighet ovenfor.	Svekket rettsikkerhet for innbyggerne.		
Selskapet bryter regelverket for offentlige anskaffelser	Det antas at det kan være usikkerhet i noen selskaper i forhold til om de omfattes av regelverket, jf. omtale av offentlighet ovenfor.	Mindre effektiv drift, økonomisk tap og misligheter. Svekket omdømme.		

Vedlegg 1: Årsrapport 2015 for Aukra kommune

Årsrapport 2015 gir i note 5 oversikt over eierandeler som Aukra kommune har i aksjeselskap.

NOTE 5 AKSJAR OG ANDELAR I VARIG EIGE

Selskap	Eigarandel i selskapet	Eventuell marknadsværdi	Balanseført verdi 2015	Balanseført verdi 2014
Astero AS	1,86 %		20 000	20 000
Aukra Gass AS	9,84 %		1 500 000	1 500 000
Andel i privat avløpsanlegg			21 644	21 644
Destinasjon Molde & Romsdal AS	0,65 %		10 000	10 000
Eigenkapitalinnskott fellesordninga KLP			4 937 210	4 394 009
Eigenkapitalinnskott sjukepl. KLP			1 605 533	1 502 439
Forsamlingshuset Soltun BA			10 000	10 000
Gass ROR IKS	16,66 %		200 000	200 000
Gassvegen - Fylkesveg 215/279 AS			100 000	100 000
Hareysund Næringspark AS	5,00 %		50 000	50 000
Hollingsholm Småbåtlag			20 000	20 000
Kristiansund og Omegn Vekst AS	0,18 %		18 943	18 943
Kjerringsundet AS	46,88 %		1 500 000	1 500 000
Kystlab AS	1,93 %		119 538	119 538
Molde Lufthavnutvikling AS			164 000	164 000
Molde og Romsdal Havn IKS *	12,00 %		*	*
Muritunet AS			5 000	5 000
Møreaksen AS	17,74 %		1 435 000	1 435 000
Naturgass Møre As			50 000	50 000
Romsdalshalvyas renovasjonsselskap IKS	6,80 %		379 129	379 129
Samspleis AS	1,97 %		70 000	70 000
Småge Småbåtlag BA			10 200	10 200
Sund Bredbånd As	11,64 %		108 000	108 000
Eksportvegen AS			5 000	5 000
Vågenbåt Eiendom AS			-	2 475 000
Sum		-	12 339 197	14 167 902

*Molde og Romsdal Havn IKS har disposisjonsrett til kaiene som er eigd av Aukra kommune, og dette er vederlag for kommunen sin eigarandel i selskapet. Endring i balanseført verdi skriv seg frå sal av aksjar i Vågenbåt Eiendom AS for kr. 1.116.700,-. Dette gav ei tap i forhold til balanseført verdi på kr. 1.358.300,- som er ført som nedskrivning mot kommunen sin kapitalkonto. Vidare er det gjort kapitalinnskott i Kommunal Landspensjonskasse (KLP) med kr. 646.295,-.

Vedlegg 2: Årsrapport 2015 for Aukra kommune

Årsrapport 2015 gir oversikt over interkommunale samarbeid som Aukra kommune deltar i.

Interkommunale samarbeid (oversikt i årsrapport 2015) Romsdal interkommunale utvalg mot akutt forurensning (RIUA) Romsdalshalvøya interkommunale renovasjonsselskap IKS (RIR) Eide vassverk Kystlab AS Møreaksen AS Samspleis AS (samferdselsbygger Nordmøre og Romsdal) Romsdalskart Eiendomskattetaksering Veterinærvakt Molde, Midsund og Aukra AMS IKS (Aukra, Midsund, og Sandøy interkommunale samarbeid – styrenettverk) Krisesenter Støttesenter mot incest og seksuelle overgrep Felles legevakt 2 (Aukra, Midsund og Sandøy) Felles legeskyssebåt (Aukra, Midsund og Sandøy) ACT-team ROR-samhandling Romsdalsmuseet Kulturskolesamarbeid (fagleg) Friluftsrådet i Møre og Romsdal Driftsassistanse for vann og avløp Romsdalsorkesteret ROR Innkjøpssamarbeid ROR IKT Harøysund Næringspark Molde og Romsdal hamn IKS Visit Nordmøre og Romsdal AS Kommunerevisjonsdistrikt 2 Møre og Romsdal Kontrollutvalgssekretariat for Romsdal Interkommunalt arkiv IKS GassROR IKS
--