
KOMMUNEREVISJONSDISTRIKT 2
MØRE OG ROMSDAL

Molde 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 7.9.2016
- Kontrollutvalget i Molde kommune behandlet dokumentet i sak xx/ 2016 i møte 21.9.2016
- Kommunestyret i Molde kommune vedtok plan for selskapskontroll i sak xx/ 2016 i møte xx.xx.2016

Kommunerevisjonsdistrikt 2 Møre og Romsdal er interkommunalt selskap etter kommune-loven § 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

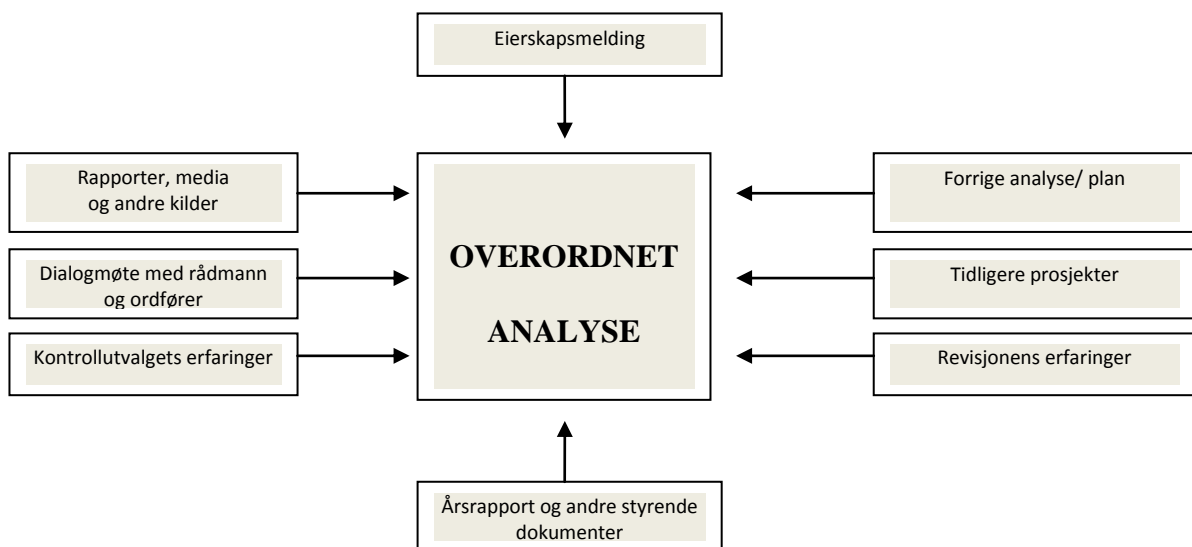
Selskapskontroll er hjemlet i kommuneloven § 77 nr. 5 og nærmere omtalt i forskrift om kontrollutvalg §§ 13 til 15. Kontrollutvalget skal påse at det gjennomføres kontroll med forvaltningen av eierinteressene i de selskaper som er omfattet av slik kontroll. Herunder skal det kontrolleres om den som utøver 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 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 delegeres til kontrollutvalget å foreta endringer i planperioden.

Kontrollutvalget i Molde kommune bestilte i sak 45/2015 i møte 8.12.2015 en overordnet analyse og plan for selskapskontroll for perioden 2016 til 2019 fra Kommunerevisjonsdistrikt 2 Møre og Romsdal. Kontrollutvalget gav i møte 23.9.2015 innspill til arbeidet med analyse og plan. Et foreløpig utkast ble drøftet i møte 20.6.2016 jf. sak 22/2016. Kontrollutvalget tok utkast til orientering. Utvalget konkluderte med at det ikke er selskaper der det er åpenbart aktuelle for å gjennomføre selskapskontroll. Når det gjelder det selskapet som gir verdier for kommunen i form av utbytte, Istad AS, så vurderer utvalget at kommunestyret holdes godt orientert om dette selskapet. Utvalget ønsket å gjøre en ny vurdering når Molde kommune har revidert Eiermeldingen (høst 2016).

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 har også nyttet risiko og sårbarhetsanalyse gjennomført ved utarbeidelse av plan for perioden 2012 til 2015.



2 Plan for selskapskontroll

I perioden 2012 til 2015 ble det ikke gjennomført selskapskontroll i Molde kommune.

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 er:

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

Det er særlig aktuelt å gjennomføre selskapskontroll i selskap som forvalter mye av fellesskapets midler. I periode 2016 til 2019 er det aktuelt å gjennomføre selskapskontroll i aksjeselskap som eies av Molde kommune alene eller der kommunen eier en vesentlig del av selskap sammen med andre kommuner og/ eller andre. Molde kommune er eneeier i fem aksjeselskap. Sentrale selskaper der Molde kommune har relativt store eierinteresser er Istad Kraft AS og Astero AS.

Selskapskontroll kan også vurderes i selskap som er viktig i forhold til tjenesteleveranse. Disse selskapene er i stor grad organisert som interkommunale selskaper (IKS). Selskapskontroll i selskap som er organisert som IKS bør avklares med de andre eierkommunene. Ut fra eierandel og selskapsstørrelse kan det være aktuelt å gjennomføre selskapskontroll i Romsdalshalvøya Interkommunale Renovasjonsselskap IKS (RIR), Molde og Romsdal Havn IKS og Krisesenteret for Molde og Omegn IKS.

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 25.1.2012 og vedtatt av kommunestyret 9.2.2012. Planen med tilhørende analyse er nyttet som utgangspunkt for utarbeidelse av plan 2016 til 2019.

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

Eiermelding for Molde kommune

Eiermelding for Molde kommune ble vedtatt av kommunestyret 14.11.2013 i sak 97/2013. Planen omhandler målsetting for eierstyring, retningslinjer for eierstyring, selskapsformer, og overordnede styringsprinsipper.

Dokumentet skal legges til grunn ved utøvelse av kommunens eierskap. Eiermeldingen skal bidra til et helhetlig og forutsigbart eierskap, både for kommunen og selskap, med sikte på å oppnå god samfunnsmessig avkastning av den investerte kapital. Meldingen skal bidra til å være:

- Et grunnlag for å bevisstgjøre eierskapet og ansvaret for bundet med det
- Et grunnlag for selskapene til å drive sin virksomhet i tråd med strategier fra eier
- Et styringsgrunnlag for selskapene og for eier når konkrete valg og avgjørelser skal tas

Dokumentet skal også være et viktig verktøy for folkevalgte som skal utøve det kommunale eierskapet. Folkevalgte får opplæring i dokumentet som del av folkevalgtopplæring.

Eiermeldingen omtaler i kapittel 2 utfordringer med eierstyring. Rådmannen har ingen form for instruksjons- eller omgjørelsesmyndighet overfor styret eller den daglige ledelsen i interkommunale selskap og aksjeselskap. Eierstyring utøves gjennom selskapenes eierorgan. Rådmannen skal dog legge til rette for den politiske eierstyringen av selskapene og foretak og bidra til å videreutvikle kommunens eierskapspolitikk gjennom å foreta en regelmessig revidering av eierskapsmeldingen.

Eiermeldingen skal rulleres hvert andre år. Meldingen er ikke rullert siden den ble vedtatt i 2013. Det opplyses at meldingen skal rulleres høsten 2016. Kommunen gir i note i regnskapet en oversikt over aksjer og andeler som kommunen har i selskaper. I tillegg får kommunestyret informasjon om selskap når det anmodes om dette. Det utarbeides egne generelle og selskaps-spesifikke eierstrategier for viktige selskap. Rådmann bistår i dette arbeidet.

Selskapstyper 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

Molde kommune har fem heleide aksjeselskaper. Tabell under viser kommunens eierinteresser i aksjeselskaper.

Aksjeselskap (heleid av Molde kommune)	Eierandel	Merknader
Molde Kino AS	100	
Romsdal Parkering AS	100	
Gotfred Lies Plass 1 Omsorgsboliger AS	100	
Molde Bompengeselskap AS	100	
Gotfred Lies Plass 1 AS	100	

Aksjeselskap (eid sammen med andre)	Eierandel	Merknader
Istad AS	34,02	
Astero AS	43,72	
Kystlab AS	15,22	
Molde lufthavnutvikling AS	38,03	
Molde Kunnskapspark AS	18,89	
Harøysund Næringspark AS	10,00	
RIR Næring AS		Eies av RIR
Halsafjordsambandet AS	5,00	
Møreaksen AS	7,46	
Samspleis AS	13,52	
Langfjordtunnelen AS	16,70	
Snarveien AS		
Trafikkterminalen Molde AS	7,00	
Molde Kulturbygg AS	25,00	
Bjørnsonhuset AS	37,50	
AS Regionteateret i Møre og Romsdal	48,00	
Romsdalsmuseet Eigedom AS	25,00	
Træffhuset AS	20,00	
Hyseskjæret AS	6,25	
Destinasjon Molde og Romsdal AS	6,50	

Tabell: Oversikt over Molde kommunes eierandeler i aksjeselskaper.

Kilde: Eierskapsmelding for Molde kommune 2013, Regnskap for Molde kommune 2015 note 11, og proff.no

Interkommunale selskaper (IKS)

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

IKS	Eierandel i %	Merknader
Molde og Romsdal Havn IKS	33,50	
Romsdalshalvøya Interkommunale Renovasjonsselskap IKS	50,97	
Krisesenteret for Molde og Omegn IKS	34,60	
Interkommunalt arkiv for Møre og Romsdal IKS (IKA)	5,74	
GassROR IKS	16,66	
Møre og Romsdal Revisjon IKS	12,10	

Tabell: Oversikt over Molde kommunes eierandeler i interkommunale selskaper.

Kilde: Eierskapsmelding for Molde kommune 2013, Regnskap for Molde kommune 2015 note 11, og proff.no

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 opptrer i samsvar med vedtak og forutsetninger, og når de mål som er satt for virksomheten. 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**. 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		Risikovurdering 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 (2013). 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 skal rulleres hvert andre år, dette er ikke gjort, men det opplyses at rullering er planlagt høsten 2016.	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. Eiermeldingen omtaler rollekonflikter. Kommunestyret har vedtatt retningslinjer for habilitet. Molde kommune nytter ikke KS sitt styrevervregister – styrevervregisteret.no. I eiermeldingen kapittel 11 presiseres det at forvaltningslovens og kommunelovens regler om inhabilitet gjelder. De setter ingen begrensninger i forhold til valgbarhet for politikere til styret i selskap som kommuner er eier i. Imidlertid kan slike kombinasjonsroller ofte føre til inhabilitet i politisk behandling av saker som angår selskapet. Det opplyses at Molde kommune skal ha et bevisst forhold til dette og følge de retningslinjer som er gitt i veileder «Habilitet i kommuner og fylkeskommuner» utgitt av KRD.	Dårlig rettsikkerhetsgaranti, svekket omdømme og feil vedtak.		
Kommunen praktiserer ikke offentlighet i utøvelsen av sitt eierskap	Det bestemmes i eiermelding punkt 2.0 at rådmannen skal ha oversikt over kommunens representanter i eierorganene, sakspapirer til møtene i eierorganene, sakspapirer til styremøter i kommunale foretak (KF), selskapenes vedtekter, selskaps-/aksjonær- og eieravtaler samt årsberetninger og årsregnskap. Det er uklart i hvilken grad slike dokument føres i kommunens postjournal.	Vanskelig for innbyggerne å kontrollere kommunen når dokumenter ikke fremkommer på offentlig postjournal.		
Formål med eierskap				
Formålet med kommunens eierskap er uklart	Selskapets formål skal fremgå av vedtekter/ selskapsavtale. Prinsipielle endringer i vedtekter/ selskapsavtale skal vedtas av kommunestyret. Det er ingen rutiner for politisk behandling i kommunen av	Selskapet og dets virksomhet utvikles ikke til beste for kommunen og innbyggerne. Kommunens omdømme svekkes.		

Molde kommune – overordna analyse og plan for selskapskontroll 2016 til 2019 (7.9.2016)

(eierstrategier)	prinsipielle saker til eierorganer i selskaper i forkant av eiermøtet. Kommunens representant(er) i eierorgan er ikke pålagt å rapportere til ordfører eller rådmann. Kommunen har utarbeidet eierskapsmelding (2013). Der gjennomgås hvert selskap med en kort angivelse av formålet med eierskapet. Det er utarbeidet egne strategier eller eiermeldinger for enkelte viktigste selskap. Enkelte selskap inviteres til å gi informasjon til kommunestyret. I eiermelding punkt 11.5 er det bestemmelser om kontroll og rapportering.			
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 selskap 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. Det skrives en kort vurdering av om det enkelte selskap har nådd målene sine. Meldingen skal rulleres hvert andre år. Dette gjøres ikke. Eiermeldingen skal revideres høsten 2016.	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. Ved selskapskontroll i RIR IKS (2011) ble ikke kommunestyrenes vedtak presentert skriftlig og samlet for representantskapet i selskapet. Representantskapsmedlemmer fra Molde stemte på noen punkter i denne ikke i tråd med det kommunestyret hadde vedtatt. Dette forholdet er fulgt opp og skal være rettet.	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	I eiermeldingen kapittel 11 er det bestemmelser om styre-representasjon. Det opplyses at utnevning og skifte av personer til styret, og fastsetting av vedtekter, er de viktigste styringsmuligheter eier har. Eiers ansvar i forbindelse med styreoppnevning er særlig å sikre profesjonalitet i styret. Det gis videre en oversikt over aktuell kompetanse det er viktig at styret har.	Selskapene kan få utilfredsstillende styring som gjør at de ikke når sine mål.		

3.3 Forvaltningsrevisjon som del av selskapskontroll

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		Risikovurdering Lav/Medium/Høy	
	Sannsynlighet for at risikofaktor inntre	Konsekvens om risikofaktor inntre	Sannsynlighet	Konsekvens
Selskapets mål-oppnåelse er ikke tilfredsstillende	God mål-oppnåelse vil være særlig viktig i de selskapene som er tjenesteleverandører til kommunene. Kommunestyret følger i liten grad med på selskapenes mål-oppnåelse, jf. ovenfor. Det er varierende økonomisk soliditet i selskapene.	Innbyggerne får ikke de tjenestene de har krav på.		
Selskapet bryter bestemmelser om offentlighet i offentlighetsloven og kommune-loven	Møre og Romsdal Redaktørforening undersøkt i 2011 praktiseringen av offentlighet i en rekke selskaper i fylket der det offentlige har betydelige interesser. Mange av selskapene var i utgangspunktet ikke klar over at de var underlagt bestemmelsene. Noen selskaper kan være underlagt reglene kun på områder der de utfører tjenester for kommunen. Det er uklart i hvilken grad eier følger opp dette i forhold til de selskaper en har eierinteresser i.	Svekket rettssikkerhet for innbyggerne.		
Selskapet bryter saksbehandlings-regler i forvaltningsloven	Saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven gjelder for alle organer for stat eller kommune samt private selskaper som treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift. Det antas på generelt grunnlag 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 rettssikkerhet for innbyggerne.		
Selskapet bryter regelverket for offentlige anskaffelser	Kommunen ønsker at alle selskaper som kommunen har eierskap i skal legge lov om offentlige anskaffelser til grunn ved alle innkjøp. Det antas på generelt grunnlag 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

	Bokført verdi 31.12.15	Antall aksjer/andeler	Eierandel
AKSJER			
Istad AS - B-aksjer	44 095	34 018	34,02 %
Molde Lufthavnutvikling AS	7 241	707	38,03 %
Akerhallen AS	3 500	39	19,50 %
Molde Kino AS	3 000	1 304	100,00 %
Romsdalsmuseet Eiendom AS	2 500	1 250	25,00 %
Gotfred Lies plass 1 AS	1 938	224 350	100,00 %
Molde Kunnskapspark AS (1)	1 800	2 562	18,90 %
Langfjordforbindelsen AS	1 728	71	15,27 %
Molde Bompengeselskap AS	1 100	10	100,00 %
Møreaksen AS	580	5 525	7,46 %
Kystlab-Prebio AS	487	48 788	7,12 %
Samspleis AS	480	18	13,52 %
Astero AS	470	940	43,72 %
Molde Kulturbygg AS	334	330	33,00 %
AS Regionteatret i Møre og Romsdal	264	132	44,00 %
Romsdal Parkering AS	250	5	100,00 %
Bjørnsonhuset AS	225	225	37,50 %
Muriltunet AS	200	200	1,40 %
Gotfred Lies plass 1 Omsorgsboliger AS	172	171 648	100,00 %
Halsafjordsambandet AS	105	100	4,95 %
Visit Nordmøre & Romsdal AS (2)	100	34 133	3,30 %
Harøysund Næringspark AS	100	10	10,00 %
Kjerringsundet AS	100	100	3,12 %
Hyseskjæret AS (3)	64	6 628	6,25 %
Snarvelen AS	50	10	1,80 %
Trallkktterminalen Molde AS	37	37	7,40 %
Sum aksjer	70 919		

1) Antall aksjer i Molde Kunnskapspark AS har ved nyemisjon økt med 762 i året

2) Destinasjonsselskapet Molde og Romsdal AS inngår i Visit Nordmøre & Romsdal AS

3) Hyseskjæret AS er likvidert i løpet av året og vil bli eliminert i kommunens regnskap for 2016

Kilde: Årsregnskap 2015, Molde kommune, note 8