
KOMMUNEREVISJONSDISTRIKT 2
MØRE OG ROMSDAL

Sunndal 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 8.9.2016
- Kontrollutvalget i Sunndal kommune behandlet dokumentet i sak xx/ 2016 i møte 22.9.2016
- Kommunestyret i Sunndal 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

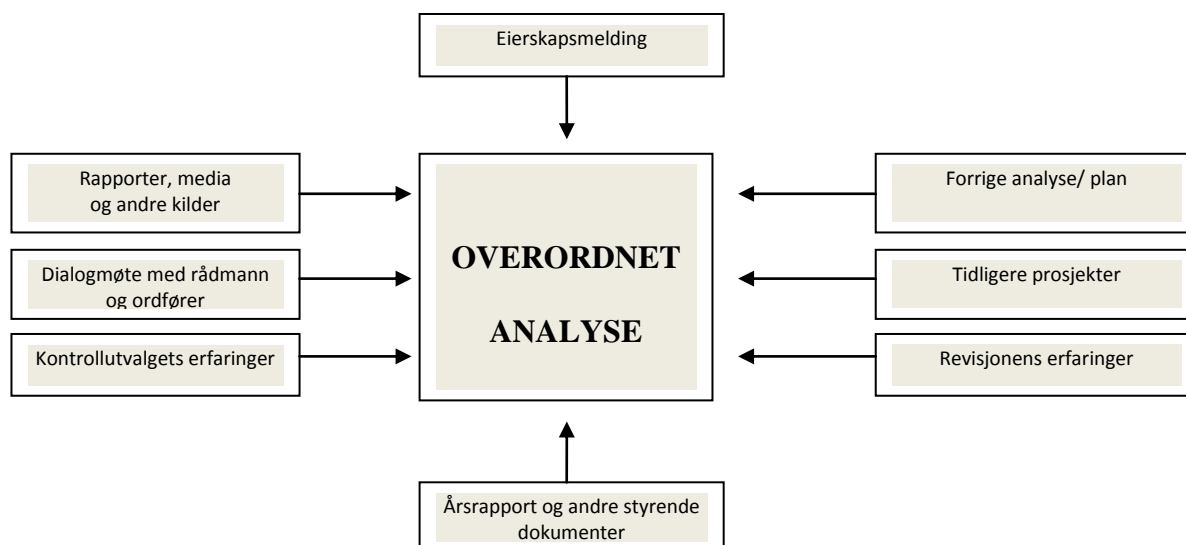
Selskapskontroll er hjemlet i kommuneloven § 77 nr. 5 og nærmere omtalt i forskrift om kontrollutvalg §§ 13 til 15. Kontrollutvalget skal påse at det gjennomføres kontroll med forvaltningen av eierinteressene i de selskaper som er omfattet av slik kontroll. Herunder skal det kontrolleres om den som utøver 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 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 Sunndal kommune bestilte i sak 45/2015 i møte 30.11.2015 en overordnet analyse og plan for selskapskontroll for perioden 2016 til 2019 fra Kommunerevisjonsdistrikt 2 Møre og Romsdal. Kontrollutvalget gav i møte 16.9.2015 innspill til arbeidet med analyse og plan. Et foreløpig utkast ble drøftet i møte 1.6.2016 jf. sak 21/2016. Kontrollutvalget tok utkast til orientering. Kontrollutvalget kom med innspill til selskap som er særlig aktuelle for å ta med videre i arbeid med plan for selskapskontroll. Kontrollutvalget støttet forslaget til plan for selskapskontroll der Sunndal Næringssselskap AS og Sunndal Næringsseiendom AS kan være aktuelle som objekt. Dette forutsetter tilslutning til selskapskontroll fra de andre eierne. Kontrollutvalget opplyste at de vil avvente Sunndal kommunestyres behandling av revidert eierskapsmelding før det blir innstilt på objekt det kan være aktuelt å foreta selskapskontroll i.

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

Det er ikke gjennomført selskapskontroller i Sunndal 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 er:

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

Det er særlig aktuelt å gjennomføre selskapskontroller i aksjeselskap som eies av kommunen alene, eller sammen med andre kommuner og/ eller fylkeskommunen, og der kommune er hovedeier.

Sunndal kommune eier 94,60 % av Akvainvest Møre og Romsdal AS som har som målsetning å foreta investeringer i selskaper som driver forskning. Bakgrunn for eierskapet er regionalpolitisk, og skal gjennom 10 % eierandel i Nofima AS søke å få mest mulig innflytelse på beslutninger til fordel for Nofimas anlegg på Sunndalsøra og Averøy. Basert på bakgrunn og mål for selskapet er det lite aktuelt å foreta selskapskontroll i Akvainvest Møre og Romsdal AS.

Det vil være aktuelt å gjennomføre selskapskontroller i aksjeselskap som Sunndal kommune eier sammen med andre kommuner og/ eller fylkeskommunen, og der Sunndal kommune er minoritetseier. Disse prosjektene bør gjennomføres som felles prosjekt sammen med de andre eierkommunene. Baser på innspill fra andre eiere er det særlig aktuelt å gjennomføre selskapskontroll i:

- *Trollheim AS*

Sunndal kommune har eierinteresser i selskaper som er av stor betydning for utvikling i kommunen. De mest sentrale selskapene er eid sammen med private aktører. Det er aktuelt å gjennomføre selskapskontroll i:

- *Sunndal Næringssselskap AS*
- *Sunndal Næringsseiendom AS*

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 7.2.2012 og vedtatt av kommunestyret 21.3.2012. 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 Sunndal kommune

Eierskapsmelding for Sunndal kommune ble vedtatt av kommunestyret 20.6.2012 i sak 54/2012 (hoveddel) og 8.5.2013 i sak 24/13 (selskapsdel). Hoveddel omhandler eierstyring, herunder selskapsformer, eierskapsprinsipper og eierstrategi. Selskapsdel omhandler kommunens eierskap, og gir en oversikt over selskaper og eierinteresser, samt strategi som skal ligge til grunn for det enkelte eierskap.

Kommunen forvalter store verdier på vegne av fellesskapet gjennom eiendeler i en rekke foretak og selskap. Eierskapsmeldingen skal legges til grunn ved utøvelse av kommunens eierskap. Dokumentet skal også være et viktig verktøy og opplæring for folkevalgte som skal utøve det kommunale eierskapet.

Det er lagt opp til at hoveddelen rulleres hvert fjerde år, etter valg av nytt kommunestyre, og at selskapsdelen rulleres årlig i august i forbindelse med selskapenes rapportering av regnskap. Et eierskapssekretariat skal stå for koordinering av kommunens eierskap. Sekretariatet består av rådmann, økonomisjef og en eierskapssekretær (fra plan-, miljø- og næringstjenesten fra 1.1.14). Sunndal kommune har opplyst at selskapsdelen ikke er rullert årlig. Kommunen opplyser i note til årsregnskap hvilke selskaper de eier/ har eierinteresser i.

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 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 2012-2013)

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

Aksjeselskap	Eierandel	Andre eiere og merknader
Akvainvest Møre og Romsdal AS	94,64 %	Averøy og MR fylkeskommune
Aursjøvegen AS	41,67 %	Neset og Statskraft
Bølgen Invest AS	0,70 %	Kommuner, fylkeskommune og andre
Contrast Adventure AS	15,55 %	

Destinasjon Kristiansund og Nordmøre AS	4,90 %	Kommuner og andre
Kommunekraft AS	1 andel	LVK (57,8 %) og 135 kommuner (42,2 %)
KomVekst AS		
Kristiansund og omegn vekst AS	0,35 %	Kommune og andre
Muritunet AS	0,10 %	Kommuner og andre
Møretorsk AS	21,85 %	
Samspleis AS	10,99 %	Kommuner, fylkeskommune og andre
Sunnal Alpingsenter AS	96,00 %	Andre
Sunnal Næringsselskap AS	50,50 %	Andre
Sunnal Næringseiendom AS	35,92 %	Andre
Sunnal Nasjonalparksenter AS	28,17 %	Andre
Sunnal Parkering AS	50,00 %	Andre
Todalsfjordsprosjektet AS	28,88 %	Kommuner og andre
Trollheimslab AS	6,00 %	Kommuner og andre
Trollheim AS	5,66 %	Kommuner og fylkeskommune
Varde AS	1,97 %	Kommune, fylkeskommune og andre

Tabell: Oversikt over Sunndal kommunes eierandeler i ulike aksjeselskaper.

Kilde: Sunndal kommune årsregnskap 2015 note 5, eierskapsmelding for Sunndal kommune 2012-2013, selskapsdel vedtatt av Sunndal kommunestyre 8.5.2013 (sak 24/13) og purehelp.no

Interkommunale selskaper (IKS) (eierskapsmelding 2012-2013)

Sunnal kommune deltar i interkommunalt samarbeid. Noen av samarbeidsforaene er organisert som interkommunale selskaper (IKS).

Tabell under viser kommunens eierinteresser i interkommunale selskaper.

IKS	Eierandel og størrelse	Eierandel	Merknader Andre eiere
Interkommunalt arkiv for Møre og Romsdal IKS		2,24 %	Kommuner
Kristiansund og Nordmøre Havn IKS		9,00 %	Kommuner
Krisesenteret for Molde og omegn IKS		10,50 %	Kommuner
Nordmøre interkommunale renovasjonsselskap (NIR)		11,90 %	Kommuner
Møre og Romsdal Revisjon IKS			Kommuner, etableres 1.10.2016

Tabell: Oversikt over Sunndal kommunes eierandeler i interkommunale selskaper.

Kilde: Eierskapsmelding for Sunndal kommune 2012-2013, selskapsdel vedtatt av Sunndal kommunestyre 8.5.2013 (sak 24/13) og purehelp.no

3.1 Analyse av overordnede risikofaktorer i Sunndal kommune

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		Risikovurdering Lav/Medium/Høy	
	Sannsynlighet for at risikofaktor inntre	Konsekvens om risikofaktor inntre	Sannsyn- lighet	Konse- kvens
Prinsipper for eierskap og forvaltning				
Kommunen har utydelige prinsipper for utøvelse av eierskap	Kommunen har utarbeidet eierskapsmelding i 2012 (hoveddel) og 2013 (selskapsdel). Prinsipper for ansvars plassering og for hvordan kommunen skal utøve sitt eierskap omtales i meldingen. Rådmannen er tillagt ansvar i den direkte oppfølgingen av kommunens eierinteresser gjennom eierskapssekretariat (rådmann, økonomisjef og en eierskapssekretær) som skal stå for koordinering av kommunens eierskap. I selskapsdel gis utfyllende informasjon om selskaper der kommunen har eierinteresser inkludert rapportering til kommunen. Det bestemmes at regnskap og protokoll fra generalforsamling samt selskapenes styringsdokument skal sendes til kommunen.	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. Oversikt over økonomiske interesser, verv etc. for folkevalgte og/ eller ansatte i administrasjonen føres i styrevervregisteret.no (KS). Habilitetsutfordringer omtales i eiermeldingen (punkt 2.4).	Dårlig rettsikkerhetsgaranti, svekket omdømme og feil vedtak.		
Kommunen praktiserer ikke offentlighet i utøvelsen av sitt eierskap	Årsmeldinger og regnskap fra selskaper der kommunene har eierinteresser skal sendes til kommunen jf. eierskapsmelding.	Vanskelig for innbyggerne å kontrollere kommunen når dokumenter ikke fremkommer på offentlig postjournal.		
Formål med eierskap				
Formålet med kommunens eierskap er uklart (eier-strategier)	Selskapets formål skal fremgå av vedtekter/selskapsavtale. Prinsipielle endringer i vedtekter/ selskapsavtale skal vedtas av kommunestyret. Det er utarbeidet rutiner for rapportering mellom selskap og eiersekretariat eiermeldingen (punkt 2.6.4).	Selskapet og dets virksomhet utvikles ikke til beste for kommunen og innbyggerne. 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 selskapet legges frem for kommunestyret til orientering. Det er ikke vanlig at kommunens representant(er) i eierorganet orienterer kommunestyret om driften i selskapene.	Tjenestetilbudet til innbyggerne har ikke det innhold eller omfang som er fastsatt.		
Kommunestyrets vedtak følges ikke av selskapet	Det er utarbeidet bestemmelser for politisk og administrativ utøvelse av eierrollen i eierskapsmeldingen (punkt 2.6.3).	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 eierskapsmeldingen er det i punkt 2.6.1 stilt opp krav til kommune som eier. Det stilles blant annet krav om at kommunen skal sørge for riktig kompetanse i sin oppnevning av representanter. Videre opplyses det hvilke vurderinger som skal foretas for å sikre rett kompetanse.	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 inntre	Konsekvens om risikofaktor inntre	Sannsyn- lighet	Konse- kvens
Selskapets mål-oppnåelse er ikke tilfredsstillende	God måloppnåelse vil være særlig viktig i de selskapene som er tjenesteleverandører til kommunene. Kommunestyret følger i noen 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 undersøkte 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 kommunene. Det kan være uklart om offentlighet praktiseres i selskaper eide av kommunen. I eierskapsmelding kapittel 2 gis noen prinsipper for eierskap. I punkt 2.6.2 bestemmes det at selskap skal praktisere meroffentlighet.	Svekket rettssikkerhet 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. På generelt grunnlag antas det 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	Det antas at det kan være usikkerhet i noen selskaper i forhold til om de omfattes av regelverket, jf. omtale ovenfor.	Mindre effektiv drift, økonomisk tap og misligheter. Svekket omdømme.		

Vedlegg

Note 5 Aksjer og andeler i varig eie

Selskapets navn	Henvisning balansen	Eierandel i selskapet	Balanseført verdi 31.12.2015	Balanseført verdi 31.12.2014
Aksjer Trollheimen Vekst AS	221200001	5,86 %	kr 750 000	kr 750 000
Aksjer Biblioteksentralen	221200002		kr 2 100	kr 2 100
Kommunekraft A/S	221200003	1 andel	kr 1 000	kr 1 000
Muritunet A/S	221200004		kr 3 000	kr 3 000
Sunndal Fjellheis A/S	221200005	96,00 %	kr 671 100	kr 671 100
Sunndal Næringssselskap A/S	221200006	50,49 %	kr 130 000	kr 130 000
Trollheimslab AS	221200007	6,00 %	kr 10 000	kr 10 000
Varde AS	221200008	1,97 %	kr 2 500	kr 2 500
Todalsfjordprosjektet AS (tidl. Trollheimstunellen AS)	221200009	28,88 %	kr 200 000	kr 200 000
Aursjøveien A/S	221200010	41,67 %	kr 617 000	kr 617 000
NIR (Nordmøre interkommunale renovasjonsselskap)	221200011	12,00 %	kr 1 679 590	kr 1 679 590
Kommunenenes Hus AS	221200012	0,00 %	kr 1 200	kr 1 200
Sunndalsøra Samfunnshus	221200013	0,00 %	kr 334 000	kr 334 000
Akvainvest Møre og Romsdal AS	221200014	94,64 %	kr 2 798 505	kr 8 059 000
Sunndal Næringsseiendom AS	221200015	35,92 %	kr 7 264 000	kr 7 264 000
Samspleis	221200016	10,99 %	kr 1 000	kr 1 000
Bølgen Invest AS	221200018	0,70 %	kr 25 000	kr 25 000
Destinasjon Kristiansund og Nordmøre AS	221200019	4,90 %	kr 27 000	kr 27 000
Kristiansund og omegn vekst AS	221200020		kr 1 000	kr 1 000
Sunndal Nasjonalparksenter AS	221200021	28,17 %	kr 115 733	kr 115 733
Kom Vekst AS	221200022		kr 28 000	kr 28 000
Sunndal Parkering AS	221200023	50,00 %	kr 5 000 000	kr 5 000 000
Contrast Adventure AS	221200024	15,55 %	kr 7 053	kr 7 053
Møretorsk AS	221200025	21,85 %	kr 29 970	kr 29 970
Egenkapitalinnskudd KLP	221550001		kr 18 258 458	kr 16 549 049
Sum			kr 37 957 209	kr 41 508 295
Boliginskudd			kr 7 391 598	kr 7 391 598
Sum aksjer, andeler m.v			kr 45 348 807	kr 48 899 893

Merk: Eierandelen i Akvainvest Møre og Romsdal er nedskrevet på bakgrunn av selskapets nedskrivning av egenkapital.

Kommunen hefter ubegrenset for en andel av forpliktelsene til interkommunale selskap tilsvarende kommunens eierandel i selskapet, jfr IKS-loven § 3.

Det skal opplyses om kommunens ansvar for gjeld i IKS dersom det er sannsynlig at kommunen må dekke selskapets forpliktelser.

Eventuelt tilleggsopplysninger dersom det er vesentlige endringer gjennom året i for eksempel selskapsstruktur, eierandel, omdanning, fusjon/fisjon, kjøp/salg av eierandeler mv.