
KOMMUNEREVISJONSDISTRIKT 2
MØRE OG ROMSDAL

Fræna 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 30.8.2016
- Kontrollutvalget i Fræna kommune behandlet dokumentet i sak xx/ 2016 i møte 13.9.2016
- Kommunestyret i Fræna 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

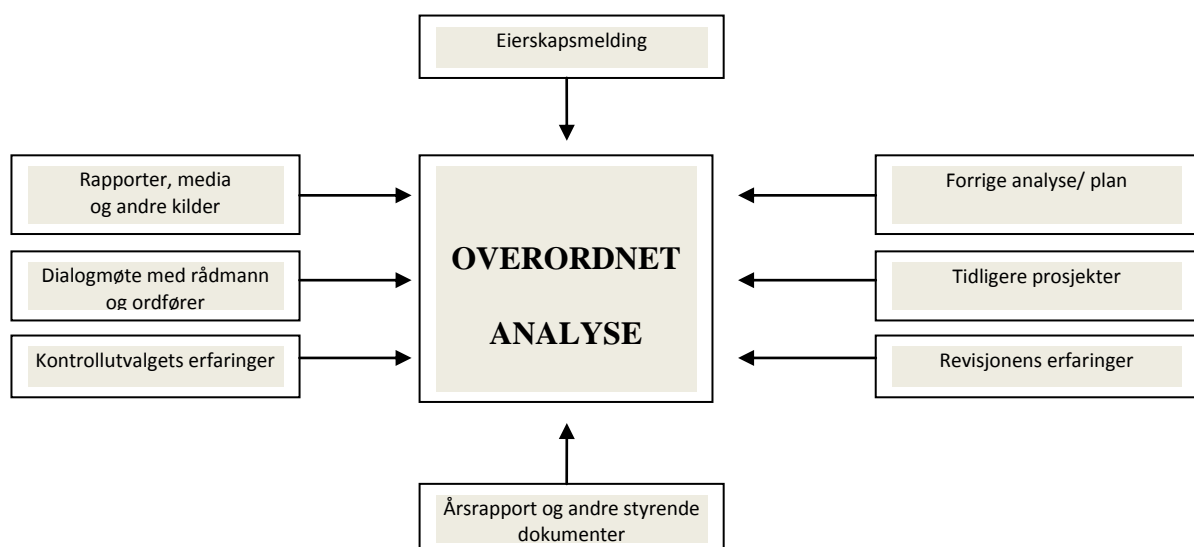
Selskapskontroll er hjemlet i kommuneloven § 77 nr. 5 og nærmere omtalt i forskrift om kontrollutvalg §§ 13 til 15. Kontrollutvalget skal påse at det gjennomføres kontroll med forvaltningen av eierinteressene i de selskaper som er omfattet av slik kontroll. Herunder skal det kontrolleres om den som utøver 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 Fræna kommune bestilte i sak 38/2015 i møte 7.12.2015 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 14.6.2016, og kontrollutvalget gav uttrykk for at mener eierskapsmeldingen må brukes eventuelt revideres for å kunne prioritere riktig selskap. Rådmannen har orientert kontrollutvalget om at det er på gang er revisjon av eierskapsmeldingen samt bakgrunn og formål med de selskap og samarbeid kommunen er med i.

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 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 Fræna 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

I periode 2016 til 2019 er det særlig aktuelt å gjennomføre selskapskontroll i aksjeselskap som eies av Fræna kommune alene eller der kommunen eier en vesentlig del av selskap. Basert på eierandel og selskapsverdi er det særlig aktuelt å gjennomføre selskapskontroll i:

- Torabu AS

Eigedomsselskapet Norlund AS (selskap med seks ansatte i bransje kjøp og salg av fast eiendom) og Fræna Sentrumsutvikling AS (selskap uten ansatte innen eiendomsbransjen) er også heleid av Fræna kommune. I forhold til formål med disse selskapene er det mindre aktuelt å gjennomføre selskapskontroll.

Det vil også være aktuelt å gjennomføre selskapskontroller i selskap som eies sammen med andre kommuner og/ eller andre men der Fræna kommune er minoritetseier. Disse prosjektene bør gjennomføres som felles prosjekt sammen med de andre eierkommunene.

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 analyse og 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 Fræna kommune

Eierskapsmelding for Fræna kommune ble vedtatt av kommunestyret 23.5.2011 i sak 22/2011 (Eigarskapsmelding Fræna kommune 2010/ 2011). Fræna kommune opplyser at kommunen ikke har nyere eierskapsmelding og at meldingen fra 2011 ikke er revidert. På nettsiden www.arkivplan.no er dokumentet «Eigarskapsmelding Fræna kommune 2013/2014» tilgjengelig. Det går ikke fram hvem eller når denne utgaven er vedtatt. Gjennomgang av dette viser at det er tilnærmet sammenfallende med melding vedtatt av kommunestyret i 2011.

Eierskapsmeldingen er delt inn i tre deler/ kapitler:

1. *Målsetting for eigarskapsmeldinga (eigarstrategi, motiv for eigarskap, prinsipp for godt eigarskap, prinsipp kommunen vil at selskapa skal styrast etter, prinsipp for val av kommunale representantar til styreverv, Fræna kommune sin eigarstrategi)*
2. *Selskapsformer (AS, KF, IKS (kommuneloven § 27), vertskommunesamarbeid, Stiftingar, andelslag, anna interkommunalt samarbeid)*
3. *Oversikt over Fræna kommune sine eigarinteresser*

Meldingen 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 foretak og selskap. Meldinga skal øke bevisstheten og åpenheten rundt selskap som kommunen eier eller er deleier i.

Fræna kommune sin eigarskapsstrategi (Eigarskapsmelding punkt 1.6)

- Kommunen har i dag få eigarskap av ein viss storleik. Ein er likevel med i selskap som har stor verdi for utvikling i kommunen og regionen. Dette gjeld selskap av type IKS Molde og Romsdal Hamm og RIR.
- Fræna kommune vil for si deltaking i selskap legge til grunn prinsipp for godt eigarskap og styring etter pkt. 1.3 og 1.4 i eigarmeldinga.
- Kommunen vil ved utpeiking av styremedlemmar legge til grunn dei råd som er gitt frå KS-Eigarforum.
- Fræna kommune ønskjer å ha ei proaktiv haldning til utøving av eigarskap.

Dokumentet skal også være et viktig verktøy og opplæring for folkevalgte som skal utøve det kommunale eierskapet.

Da eierskapsmelding ble vedtatt 23.5.2011 ble 13 overordnede prinsipp for eierstyring vedtatt av kommunestyret. I punkt 12 ble det vedtatt: «Kommunestyret ber om at revidert eigarskapsmelding blir framlagt tidlig på hausten kvart år». Kommunen opplyser at det er startet et arbeid med revisjon av eierskapsmeldingen.

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 (eierskapsmelding 2010/2011 og regnskap 2015)

Selskapskontroll kan gjennomføres i selskaper som eies av kommunen, eller selskaper som eies sammen med andre kommuner og/ eller fylkeskommuner. Skal det gjennomføres selskapskontroll i selskaper hvor andre har eierandeler, krever dette hjemmel i selskapets vedtekter, eller at disse eierne aksepterer at selskapskontroll gjennomføres.

Kommunen har tre heleide aksjeselskaper: Egedomsselskapet Norlund AS, Torabu AS og Fræna Sentrumsutvikling AS. Tabell under viser kommunens eierinteresser i aksjeselskaper.

Aksjeselskap	Eierandel (%)	Merknader - Andre eiere
Eigedomsselskapet Norlund AS	100,00	
Torabu AS	100,00	
Kystlab – Prebio AS	1,90	Kommuner og andre
Harøysund Næringspark AS	60,00	Kommuner og andre
Molde Lufthavnutvikling AS	2,37	Kommuner og andre
Langfjordforbindelsen AS	0,43	Kommuner og andre
Astero AS	4,88	Kommuner og andre
Fræna Næringsforum AS	22,62	Andre
Ergan Eigedom AS	63,37	Andre
Fræna Sentrumsutvikling AS	100,00	
Snarveien AS	1,42	
Bjørnsundruta AS	86,60	Andre
Nordmøre Fiskebåt AS	1,60	
Gassveg AS	10,41	
Møreaksen AS	0,22	
Fræna Boligstiftelse AS		
Skaret Skisenter AS		
Muritunet AS	3,33	Kommuner og andre
Nord Vest Handverk AS		
Biblioteksentralen AS		
Samspleis AS		Kommuner og andre
Destinasjon Molde og Romsdal AS		Kommuner og andre

Tabell: Oversikt over Fræna kommunes eierandeler i aksjeselskap.

Kilde: Eierskapsmelding for Fræna kommune 2010/2011. Fræna kommune regnskap 2015.

Interkommunale selskaper (IKS) (eierskapsmelding 2010/ 2011)

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

IKS	Type selskap	Merknader
Gass Ror IKS		Utvikle ringverknader frå gassterminalen på Nyhavna
Molde og Romsdal Hamn IKS		Drift og utbygging av hamner i eigarkommunane
Kommunerevisjonsdistrikt 2		Interkommunalt samarbeid om revisjon
RIUA Romsdal		Romsdal interkommunale utval mot akutt forureining
Tøndergård skole		Interkommunal internatskole
RIR		Romsdalshalvøyas Interkommunale Renovasjonsselskap
Krisesenteret for Molde og Omegn IKS		Drift av lovfesta krisesenter
IKA		Interkommunalt arkiv for Møre og Romsdal
IKT Orkide (ikkje registrert som eige selskap)		Samarbeid om drift og innkjøp av IKT-system i 13 kommunar
Møre og Romsdal Revisjon IKS		Revisjonselskap som etableres 1.10.2016

Tabell: Oversikt over Fræna kommunes eierandeler i interkommunale selskap.

Kilde: Eierskapsmelding for Fræna kommune 2010/2011. Fræna kommune regnskap 2015.

3.1 Analyse av overordnede risikofaktorer i Fræna 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 tillitskapende 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 behandlet likt 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 (eierskapspolitikk)	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. Meldingen legger til grunn anbefalinger fra KS Eierforum og Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse. Det fremkommer av meldingen at den skal rulleres hver høst. Dette er ikke gjort. Det er uklart hvem som har ansvar for rullering av eierskapsmelding.	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). Eiermeldingen omtaler ikke habilitetsutfordringer.	Dårlig rettsikkerhetsgaranti, svekket omdømme og feil vedtak.		
Kommunen praktiserer ikke offentlighet i utøvelsen av sitt eierskap	I oversikt over selskapene (eierskapsmeldingen del 3) er det opplyst forventning om rapportering til kommunen. I stor grad er dette knyttet til budsjett, regnskap og årsmelding.	Vanskelig for innbyggerne å kontrollere kommunen når dokumenter ikke fremkommer på offentlig postjournal.		
Formål med eierskap				
Formålet med kommunens eierskap er uklart (eierstrategier)	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 prinsipielle saker til eierorganer i selskaper i forkant av eiermøtet. Kommunens representant(er) i eierorgan er ikke pålagt å rapportere til ordfører eller rådmann.	Selskapet og dets virksomhet utvikles ikke til beste for kommunen og innbyggerne. Kommunens omdømme svekkes.		
Kommunen kontrollerer ikke om selskapet når	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	Tjenestetilbudet til innbyggerne har ikke det innhold eller omfang som er fastsatt.		

sine mål	disse selskapene til behandling. Årsmeldinger/-regnskap legges frem for kommunestyret til orientering. Det er ikke vanlig at kommunens representant(er) i eierorganet orienterer kommunestyret om driften i selskapene. Selskapskontroll i RIR IKS (2011) viste at kommunen ikke hadde systemer for å kunne være sikker på om den fikk avtalt tjeneste til avtalt pris. Dette forholdet er fulgt opp.			
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 Fræna stemte på noen punkter i denne saken ikke i tråd med det kommunestyret hadde vedtatt. Dette forholdet er fulgt opp i forhold til RIR. Uklart hvordan dette er i andre selskap.	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 punkt 1.5 er det gitt prinsipper for valg av kommunens representanter til styreverv.	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		Risikovurdering Lav/Medium/Høy	
	Sannsynlighet for at risikofaktor inntre	Konsekvens om risikofaktor inntre	Sannsynlighet	Konsekvens
Prinsipper for eierskap og forvaltning				
Selskapets mål-oppnåelse 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 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. Kommunestyret vedtok ved behandling av eierskapsmelding 2011 overordnede prinsipper for eierstyring. I punkt 2 gis det bestemmelse om at «Det skal være innsyn knytt til Fræna kommune sitt eierskap og til selskapa si verksemd, basert på prinsippet om meiroffentligheit. Det vert føresetts også at selskapa, så langt det er praktisk mogleg, følger reglane i offentlighetslov, forvaltningslov og lov om offentlige innkjøp».	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 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	På generelt grunnlag 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

Årsregnskap for Fræna kommune gir en oversikt over kommunens eierandeler i selskap. I vedlegg 6 til årsregnskapet for 2015 gis følgende informasjon:

Note 6 – Aksjer og andeler (kroner)

Aksjer	Antall	Eierandel	Bokført pr.	
			31.12.2015	31.12.2014
Eigedomsselskapet Norlund AS	298	100 %	3 919 000	3 919 000
Torabu AS	50	100 %	50 000	50 000
Kystlab - Prebio AS	6095	1,90 %	353 510	353 510
Harøysund Næringspark AS	60	60 %	233 410	268 516
Molde Lufthavnutvikling AS	44	2,37 %	430 500	430 500
Langfjordforbindelsen AS	2	0,43 %	150 000	150 000
Tusten Tunnelselskap AS 2)			0	61 000
Astero AS	105	4,88 %	37 500	37 500
Fræna Næringsforum AS	100	22,62 %	40 372	40 372
Ergan Eiendom AS	9970	63,37 %	10 639 452	10 639 452
Fræna Sentrumsutvikling AS	17880	100 %	1 788 000	1 788 000
Gass Ror IKS		16,67 %	200 000	200 000
Snarveien AS	10	1,42 %	50 000	50 000
Bjømsundruta AS	866	86,60 %	86 600	86 600
Nordmøre Fiskebåt AS	100	1,6 %	10 000	10 000
Gassvegen AS	100	10,41 %	100 000	100 000
Møreaksen AS	160	0,22 %	16 800	16 800
Fræna Boligstiftelse AS			20 000	20 000
Skaret Skisenter AS			5 000	5 000
Muritunet AS	50	3,33 %	5 000	5 000
Nord Vest Handverk AS			4 000	4 000
Biblioteksentralen AS			2 100	2 100
Sum aksjer			18 141 244	18 237 350

Kilde: Fræna kommune, årsmelding 2015