
KOMMUNEREVISJONSDISTRIKT 2
MØRE OG ROMSDAL

Vestnes 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 19.9.2016
- Kontrollutvalget i Vestnes kommune behandlet dokumentet i sak xx/ 2016 i møte 3.10.2016
- Kommunestyret i Vestnes 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

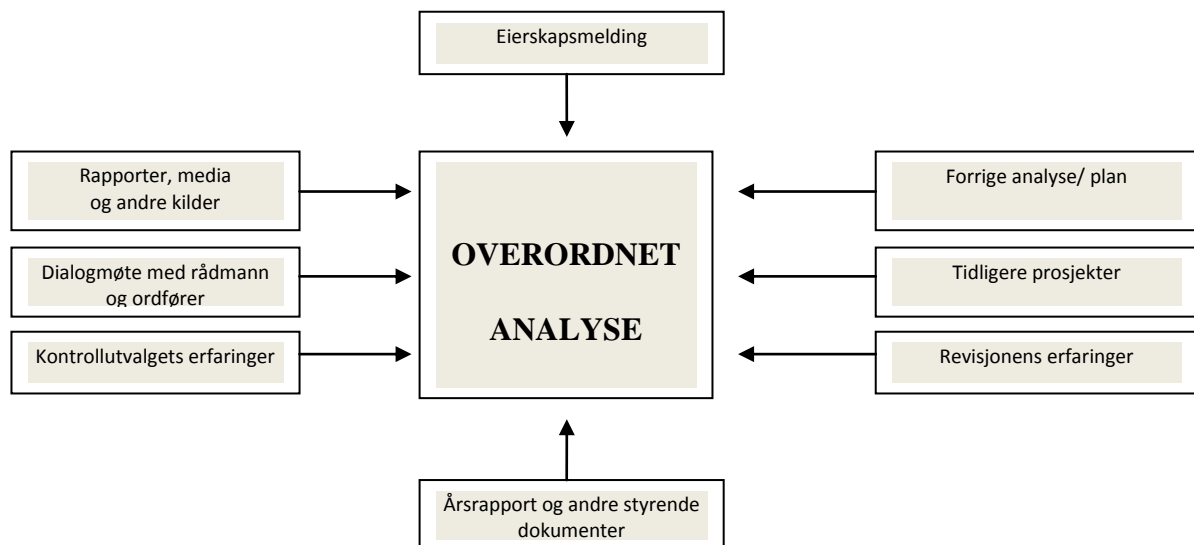
Selskapskontroll er hjemlet i kommuneloven § 77 nr. 5 og nærmere omtalt i forskrift om kontrollutvalg §§ 13 til 15. Kontrollutvalget skal påse at det gjennomføres kontroll med forvaltningen av eierinteressene i de selskaper som er omfattet av slik kontroll. Herunder skal det kontrolleres om den som utøver 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 Vestnes kommune bestilte i sak 34/2015 i møte 10.12.2015 en overordnet analyse og plan for selskapskontroll for perioden 2016 til 2019 fra Kommunerevisjonsdistrikt 2 Møre og Romsdal. Kontrollutvalget gav i møte 17.9.2015 innspill til arbeidet med analyse og plan. Et foreløpig utkast ble drøftet av kontrollutvalget i møte 26.5.2016. Utvalget gav innspill til selskap der det er aktuelt å gjennomføre selskapskontroll. Selskap som særlig ble nevnt var: Nordvest Nett AS og Ørskogfjell Skisenter AS.

Den overordnede analysen er basert på modellen presentert i figuren nedenfor. Modellen viser ulike kildene som er brukt som grunnlag i den overordnede analysen. Kildene er nyttet 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 Vestnes 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 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. 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. Vestnes Energi AS er et investeringsselskap som eier Nordvest Nett AS (100 %) og Vestnes Bioenergi AS (100 %). Basert på eierandel og selskapsverdi er det særlig aktuelt å gjennomføre selskapskontroll i:

- **Nordvest Nett AS**

Ørskogfjell Skisenter AS er heleid av Vestnes kommune. Det kan også være aktuelt å gjennomføre selskapskontroller i selskapet.

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 eierskapsmelding. Revisjonen har innhentet gjeldende eierskapsmelding inkludert innstilling og protokoll fra kommunestyremøtet der meldingen ble vedtatt.

Eierskapsmelding for Vestnes kommune

Eierskapsmelding for Vestnes kommune ble vedtatt av kommunestyret 21.10.2010 i sak 76/2010. Meldingen gir følgende tre målsettinger:

1. *Gi kommunestyret ei samla oversikt over Vestnes kommune sine eigarinteresser.*
2. *Skape medvit om Vestnes kommunestyre sin eigarstrategi og oppfølging av denne.*
3. *Gi ei samla oversikt over mulige organisasjonsformer for kommunalt eigarskap*

Eierstrategien skal gi grunnlag for tydelige retningslinjer til selskapene. Dette skal gjøres ved særlig fokus på eierstrategi når vedtekter skal utformes eller revideres. Eierstrategien skal

også legges til grunn når de ulike selskapa skal rapportere til kommunestyret om drift og resultat. Dokumentet omhandler eierstrategi, motiv for eierskap og selskapsformer. Kapittel 3 gir en oversikt over Vestnes kommune sine eierinteresser i selskap.

Dokumentet er et førende dokument som skal legges til grunn ved utøvelse av kommunens eierskap. Kommunen forvalter store verdier på vegne av fellesskapet gjennom eiendeler i en rekke selskap. Meldinga skal øke bevisstheten og åpenheten rundt kommunens eierinteresser i selskaper.

Eierskapsmeldinger rulleres normalt hvert fjerde år, etter valg av nytt kommunestyre. Noen kommuner har bestemmelser om at oversikt over selskap rulleres årlig i forbindelse med selskapenes rapportering av regnskap. Vestnes kommune har ikke bestemmelser om når meldingen skal gjennomgå eller evalueres. Kommunerevisjonen har mottatt informasjon om at det i 2015 ble arbeidet med revisjon av meldingen, og at utkast til revidert melding ble drøftet i formannskapet i møte 19.8.2015. Det kom få innspill og utkastet har etter dette ikke vært behandlet.

Note i regnskapet til Vestnes kommune gir en oversikt over aksjer og andeler som kommunen har i selskaper.

Selskapsstyper 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 2010)

Vestnes kommune har tre heleide aksjeselskaper. Tabell under viser kommunens eierinteresser i aksjeselskap.

Aksjeselskap	Eierandel	Andre eiere og merknader
Vestnes Energi AS	100 %	Eier Nordvest Nett AS og Vestnes Bioenergi AS
Ørskogfjell Skisenter AS	100 %	
Tremek AS	100 %	
Astero AS	5,21 %	Kommuner og andre
Destinasjon Molde og Romsdal AS		Kommuner og andre
Eksportvegen AS	16,95 %	Kommuner og andre
Føniks Næringshage AS	14,50 %	
Kristiansund og Omegn Vekst AS		
Molde Lufthavnutvikling AS		Kommuner og andre
Muritunet AS		Andre eiere er kommuner og næringsliv i regionen
Møreaksen AS		Kommuner og andre
Norsk Skogindustrier AS		
Samspleis AS		Kommuner, fylkeskommune og andre
Sunnmørshallen AS		
Sunnmøre Veginvest AS		Kommuner og andre

Tabell: Oversikt over Vestnes kommunes eierandeler i ulike aksjeselskaper

Kilde: Vestnes kommune årsregnskap 2015, eierskapsmelding for Vestnes kommune (2010)

Interkommunale selskaper (IKS) (eierskapsmelding 2011)

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

IKS	Merknader
Interkommunalt arkiv for Møre og Romsdal	Kommuner og fylkeskommunen
Molde og Romsdal Havn IKS	Kommuner
Krisesenter for Molde og Omegn IKS	Kommuner
Ålesundsregionens interkommunale miljøsekskap (ÅRIM)	Kommuner
GassROR IKS	Kommuner
Møre og Romsdal Revisjon IKS	Kommuner. Revisjonsselskap som etableres 1.10.16
Sunnmøre regionråd IKS	Kommuner

Tabell: Oversikt over Vestnes kommunes eierandeler i interkommunale selskaper.

Kilde: Eierskapsmelding for Vestnes kommune (2011) og regnskap for Vestnes kommune 2015.

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		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	Vestnes kommune 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 svarer ikke på alle anbefalinger fra KS Eierforum. Det fremkommer ikke av meldingen når den skal rulleres.	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	Årsmeldinger og regnskap fra selskaper der kommunene har eierinteresser skal sendes til kommunen jf. eierskapsmelding. På generelt grunnlag kan det være uklart om og i hvilken grad kommuner praktiserer offentlighet i utøvelsen av sitt eierskap.	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. I saksutredning til eierskapsmelding 21.10.2010 opplyses det « <i>Eigarstrategien vil også gjere at kommunens representantar i dei ulike selskapa kan drøfte eigarstrategi med formannskapet</i> ».	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. Kommunen har utarbeidet eierskapsmelding (2010). I eierskapsmeldingen kapittel 3 gis oversikt over selskaper som kommunen eier – for hvert selskap er det et punkt om rapportering til kommunen. I stor grad bestemmes det at årsmeldinger/-regnskap legges frem for eier. 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	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	Vestnes kommune har ikke i eierskapsmeldingen bestemmelser som skal sikre nødvendig samlet kompetanse i styrene.	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	Sannsynlighet	Konsekvens
Selskapets mål-oppnåelse er ikke tilfredsstillende	God måloppnåelse vil være særlig viktig i de selskapene som er tjenesteleverandører til kommunene. Kommunestyret følger i varierende 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 kommuneloven	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. På generelt grunnlag kan det hevdes at det er uklart om offentlighet praktiseres i selskaper eide av kommunene.	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. 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 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 av offentlighet ovenfor.	Mindre effektiv drift, økonomisk tap og misligheter. Svekket omdømme.		

Vedlegg

Regnskap 2015 for Vestnes kommune gir i note oversikt over aksjer og andeler.

Note GKRS nr. 6, 3.1.1. nr. 5

Aksjar og andelar klassifisert under anleggsmidler.

Selskap	Bokført verdi	Bokført verdi
	31.12.2015	31.12.2014
Vestnes Energi AS	47 325 000	47 325 000
Ørskogfjell Skisenter AS	1 850 000	1 850 000
Tremek AS	200 000	200 000
Sum heileige	49 375 000	49 375 000
Norske Skogindustrier AS	2 420	2 420
MOBO AL	1 000	1 000
Astero AS	56 000	56 000
Hurdalssenteret	5 000	5 000
Kristiansund og Omegn Vekst AS	4 250	4 250
AL Biblioteksentralen	300	300
Sunnmørshallen AS	2 100	2 100
Eksportvegen AS	300 000	300 000
Møreaksen AS	56 000	56 000
Muritunet AS	110 000	110 000
Norsk Folkehjelp	2 000	2 000
Destinasjon Molde & Romsdal AS	51 250	51 250
Molde Lufthavnutvikling AS	317 500	317 500
Sunnmøre Veginvest AS	25 000	25 000
Samspleis AS	10 000	10 000
Ålesundsregionens Interkommunale Miljøsekskap	34 500	34 500
Fønix Næringshage AS	145 000	145 000
GassROR IKS	200 000	0
Sum andre	1 322 320	1 122 320
Tresfjord Vassverk AL	39 000	39 000
Vikebukta Vassverk AL	166 817	164 568
Tomrefjord Vassverk AL	53 000	53 000
Fiksdal Vassverk AL	28 000	28 000
Vestnes Vassverk AL	823 550	823 550
Sum andelar i Vassverk	1 110 367	1 108 118
Einbakken 3b, innskot	192 100	192 100
Lyngstien 6a, innskot	96 850	96 850
Lyngstien 8a, innskot	67 587	67 587
Lyngstien 5b, innskot	275 000	275 000
Lyngstien 12a, innskot	17 259	17 259
Lyngstien 12b, innskot	203 000	203 000
Lyngstien 14a, innskot	203 000	203 000
Lyngstien 14b, innskot	203 000	203 000
Sum innskot i burettslag	1 257 796	1 257 796
KLP Eigenkapitalinnskot	19 423 753	17 528 080
Sum aksjar	50 697 320	50 497 320
Sum andelar/innskot	21 791 916,00	19 893 993,50
Totalsum	72 489 236,00	70 391 313,50

Kilde: Vestnes kommune, årsregnskap 2015, note