



Eierkommunene Alvdal, Folldal, Os, Røros,
Tolga, Frøya, Rendalen og Tynset

APRIL 2021

SK 1031

1 SAMMENDRAG AV PROSJEKTPLAN

| | |
|----------------------------------|---|
| Problemstillinger | <ul style="list-style-type: none">• Utøver kommunen eierskapet i Abakus i tråd med kommunestyrets vedtak, lovkrav og etablerte normer for god eierstyring?• Hvor fornøyde er deltakerkommunene med tjenestene fra Abakus?• Har Abakus den nødvendige kompetanse, kapasitet og system til å ivareta sin oppgave for deltakerkommunene?• Er rolle- og ansvarsfordelingen mellom Abakus og kommunene tydelig avklart? |
| Kilder til kriterier | Aksjeloven Kommuneloven Kommunenes eierskapsmeldinger KS' anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll Lov om offentlige anskaffelser m/ tilhørende forskrift og veileder PwC-guiden 2020 |
| Metode | Dokumentgjennomgang, spørreundersøkelse og intervju |
| Tidsplan | <ul style="list-style-type: none">• 400 timer forvaltningsrevisjon til fordeling blant deltakende kommuner• 90 timer pr kommune for eierskapskontroll• Rapport avlegges innen 31. januar 2022 |
| Prosjektteam | Oppdragsansvarlig revisor: Leidulf Skarbø, leidulf.skarbo@revisjonmidtnorge.no Prosjektmedarbeider: Arve Gausen, arve.gausen@revisjonmidtnorge.no Styringsgruppe: Johannes Nestvold og Sunniva Tusvik Sæter |
| Uavhengighetserklæring | Ingen av de involverte revisorer vil få habilitetsproblemer ved gjennomføringen av prosjektet. Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisors uavhengighetserklæring er vedlagt prosjektplanen. |
| Kontaktperson i kommunen | Ordfører eller den som utøver eierstyringen i selskapet |
| Kontaktperson i selskapet | Daglig leder |

2 MANDAT

Når det gjennomføres kontroll i selskaper som eies av flere kommuner, er det hensiktsmessig at kontrollene samkjøres. Kontrollutvalget i Alvdal kommune har tatt initiativ til et fellesprosjekt for Abakus AS. Utvalgets sekretær har anmodet Revisjon Midt-Norge SA om å utarbeide en prosjektskisse som både omfatter eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon av selskapets virksomhet.

2.1 Bestilling

Ved revideringen av kommunenes overordnede risiko- og vesentlighetsanalyser i 2020 ble eierskapskontroll i Abakus AS gitt høy prioritet i flere av de kommunene hvor Revisjon Midt-Norge SA gjennomførte analysene. Offentlige anskaffelser var også et prioritert tema.

Sekretariatet for kontrollutvalget i Alvdal har invitert de øvrige eierne i selskapet til et fellesprosjekt. Ifølge tilbakemeldingene ønsker kontrollutvalgene i Fолldal, Os, Tolga, Frøya og Rendalen å delta i et prosjekt som både omfatter eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon. I tillegg ønsker kontrollutvalget i Røros å delta på forvaltningsrevisjonen, mens kontrollutvalget i Tynset avventer beslutningen til tema, deltakelse, omfang og kostnader er avklart. De 6 øvrige kommunene som har blitt invitert har takket nei til deltakelse.

Det kan være en utfordring å samordne bestillinger i et fellesprosjekt. Revisjonen vurderer det som mest hensiktsmessig at kontrollutvalget i Alvdal behandler skissen til prosjektplan, og at den deretter sendes til de deltakende kommunene for behandling.

Det legges opp til unike eierskapskontroller for den enkelte kommune, mens forvaltningsrevisjonen blir felles. Det bør likevel gis anledning for den enkelte kommune å komme med innspill til forhold som bør undersøkes i fellesdelen. For å sikre en forsvarlig ressursbruk, er det ønskelig at dette avgrenses seg til spissing og konkretisering av de problemstillingene som blir vedtatt av kontrollutvalget i Alvdal. Forslag til problemstillinger er følgelig formulert så romslige at dette kan ivaretas.

2.2 Abakus AS

Abakus er et aksjeselskap som er eid av 14 kommuner som kjøper innkjøpstjenester fra selskapet. Selskapets spisskompetanse er offentlige anskaffelser. Tjenestene omfatter både felles rammeavtaler og enkeltanskaffelser der kommunen har behov for varer og tjenester. I tillegg selges tjenester til andre offentlige oppdragsgivere. Kommunene kan sette bort funksjonene til Abakus uten konkurranse dersom det skjer innenfor regelverket for utvidet egenregi.

Abakus AS har forretningsadresse i Engerdal, og har 6 ansatte. Selskapet ble stiftet i 2001. I 2019 hadde Abakus en omsetning på 6,5 millioner, og et driftsresultat på 0,8 millioner. Bokført egenkapital utgjorde 4,0 millioner av en total kapital på 5,1 millioner. Selskapet har en eierandel på 1,82 % i Sør-Østerdal Næringshage AS. Utover dette er det ikke noe indirekte eierskap knyttet til selskapet.

Selskapet er underlagt aksjeloven, hvor kommunene utøver sitt eierskap i generalforsamlingene. Selskapet ledes av et styre på 3 medlemmer. Selskapets formål er ifølge vedtektene «*tjenesteyting innenfor områdene bedriftsrådgivning, innkjøp og styrerådgivning, og alt som naturlig hører med til dette*».

Revisor er ikke kjent med at det tidligere har blitt gjennomført eierskapskontroll eller forvaltningsrevisjon i selskapet.

2.3 Eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon

2.3.1 Eierskapskontroll

Eierskapskontroll etter kommunelovens § 23-4 innebærer å kontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring.

I utgangspunktet handler en eierskapskontroll om hvordan den enkelte kommune som eier ivaretar sine eierinteresser i selskaper. Kommunens prinsipp for eierstyring og formålene med det enkelte eierskapet skal være omtalt i en eierskapsmelding.¹ Denne skal vedtas minst én gang i valgperioden, og er ment å danne grunnlaget for hvordan den enkelte kommune skal utøve eierskapet sitt.

I dette prosjektet vil alle deltakende kommuner få en rapport med en eierskapskontroll som omfatter den enkelte kommunes eierstyring, men som også inneholder noe felles elementer om eksempelvis generalforsamlinger og eiermøter.

2.3.2 Forvaltningsrevisjon i selskap

Kommuneloven definerer i § 23-3 at forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak. I forvaltningsrevisjonen vil selskapet være den enheten som revideres. Kommuneloven sikrer at revisor har rett til innsyn i offentlig eide selskaper som skal revideres.

¹ Kommuneloven § 26-1

3 PROSJEKTDESIGN

I dette kapitlet presenteres problemstillingene og avgrensningene for prosjektet. Kilder til revisjonskriterier og metode for innsamling av data blir beskrevet.

3.1 Avgrensning

Deltakerkommunene har valgt å legge deler av anskaffelsesarbeidet i et offentlig eid aksjeselskap. Vi vil ikke vurdere om dette er en hensiktsmessig organisering av innkjøpsfunksjonene, eller om nytten med innkjøpssamarbeidet forsvarer kostnadene. Dersom et kontrollutvalg ønsker å belyse slike tema, må det gjøres gjennom en ordinær forvaltningsrevisjon. Vi vil heller ikke vurdere om dekningsområdet og deltakeromfanget i Abakus er hensiktsmessig for å oppnå besparelser eller andre gevinster for kommunene.

3.2 Problemstillinger

Det er utformet én problemstilling for eierskapskontrollen, og tre for forvaltningsrevisjonen. Problemstilling nr. 2 er beskrivende, mens de andre vil bli vurdert opp mot revisjonskriterier.

Eierskapskontroll:

1. *Utøver kommunen eierskapet i Abakus i tråd med kommunestyrets vedtak, lovkrav og etablerte normer for god eierstyring?*

For å svare på problemstillingen vil vi blant annet undersøke hva kommunens eierskapsmelding forteller, og finne ut hvordan dialogen mellom eierrepresentanten og kommunestyret foregår. Andre sentrale tema er utformingen av de styrende selskapsdokumentene, hvordan kommunen blir involvert ved valg av styre, og hvilken praksis det er for deltakelse og engasjement i eiermøter og generalforsamlinger.

Forvaltningsrevisjon i selskapet:

2. *Hvor fornøyde er deltakerkommunene med tjenestene fra Abakus?*

Dette blir en beskrivende problemstilling utfra et kundeperspektiv. Hensikten er å finne ut hvilken nytte sentrale administrative aktører i kommunene ser i Abakus sine tjenester, for gjennom dette å identifisere eventuelle svakheter som selskapet bør gripe fatt i. Dersom kontrollutvalgene allerede har indikasjoner på forbedringspunkt, kan dette føyes til som underpunkt som bør belyses.

3. *Har Abakus den nødvendige kompetanse, kapasitet og system til å ivareta sin oppgave for deltakerkommunene?*

Under denne problemstillingen vil vi kartlegge og vurdere selskapets forutsetninger for å holde en tilfredsstillende faglig kvalitet på tjenestene som leveres til kommunene. Et sentralt tema er om selskapet har styrende dokumenter, rutiner og prosedyrer som sikrer at anskaffelsesreglene blir overholdt. Vi vil også undersøke om selskapet har forsikret seg om at regelverket for utvidet egenregi overholdes.

4. *Er rolle- og ansvarsfordelingen mellom Abakus og kommunene tydelig avklart?*

Formålet med denne problemstillingen er å finne ut om selskapet har etablert tilfredsstillende system for samhandlingen med kommunene. Kommunene dekker sitt behov for spisskompetanse gjennom tjenester fra Abakus, men må likevel utføre en vesentlig del av anskaffelsesarbeidet selv. Kommunen må eksempelvis angi innkjøpsbehov, og følge opp at avtalebestemmelser overholdes. Feil og mangler på anskaffelsesområdet kan få alvorlige konsekvenser, og ansvarsklarhet har også stor betydning for selskapets risikostyring. Det er derfor spesielt viktig at ansvarsforholdene er tydelig avklart. Ifølge aksjeloven² skal vesentlige avtaler mellom selskapet og en aksjeeier godkjennes av styret.

3.3 Kilder til kriterier

I eierskapskontrollen vil revisor vurdere kommunenes praksis på bakgrunn av:

- Kommuneloven
- Aksjeloven
- KS' anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll
- Kommunenes eierskapsmeldinger

I en forvaltningsrevisjon skal det etableres revisjonskriterier med utgangspunkt i problemstillingene. Revisjonskriterier er de krav, normer eller standarder som praksis skal vurderes opp mot. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, og utledet fra, autoritative kilder innenfor det reviderte området. I dette prosjektet vil revisjonskriterier hentes fra blant annet:

Lov og forskrift:

- Aksjeloven
- Lov om offentlige anskaffelser

² Aksjeloven § 3-8 (1)

- Forskrift til Lov om offentlige anskaffelser

Veiledere:

- Veileder til reglene om offentlige anskaffelser
- PwC-guiden 2020. Veileder for styrer og ledere i små og mellomstore bedrifter.

3.4 Metoder for innsamling av data

Prosjektet vil gjennomføres i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon og RSK 002 Standard for eierskapskontroll, utarbeidet av Norges kommunerevisorforbund. Siden Abakus er 100 % offentlig eid kan kontrollutvalget og revisor kreve alle de opplysninger som er nødvendige for å gjennomføre kontrollen. Det gjelder fra både styrende organer, daglig leder og selskapets valgte revisor.

Vi vil innhente data gjennom dokumentgjennomgang, intervju og spørreundersøkelse.

Relevante dokumenter vil bli innhentet både fra kommunene og selskapet.

Følgende aktører er aktuelle å intervju:

- Selskapets daglige leder
- Selskapets styreleder
- Kommunenes eierrepresentanter

Spørreundersøkelsen vil bli rettet mot utvalgte ledere og innkjøpsansvarlige i kommunene, og vil inneholde spørsmål som er egnet til å finne ut for fornøyde de er med samhandlingen og tjenestene som leveres fra Abakus.

Rapporten med datagrunnlag og vurderinger vil bli sendt på høring til både eierne og selskapet.

Oppdal, 22.04.2021

Leidulf Skarbø

Oppdragsansvarlig revisor

KILDER

abakus.as. Nettsiden til Abakus AS.


proff.no. Selskapsinformasjon om Abakus AS

Aksjeloven. LOV-2020-11-20-128

Kommuneloven. LOV-2020-06-23-97

PwC-guiden 2020. Veileder for styrer og ledere i små og mellomstore bedrifter.

VEDLEGG 1: UAVHENGIGHETSERKLÆRING

| | |
|---|--|
|  | |
| Prosjekt nr: | Kommune: |
| SK 1031 | Abakus AS, samt eierkommunene Alvdal, Follidal, Os, Røros, Tolga, Frøya, Rendalen og Tynset |
| Vurdering av uavhengighet - revisors egen vurdering i forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjekt: Eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon i Abakus AS | |
| Hovedreferanse: Kommuneloven § 24-4 Forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3 RS 200 – Formål og generelle prinsipper for revisjon av regnskaper pkt. 4 RS 220 – Vilkår for revisjonsoppdrag pkt. 4, 12-13 RS 300 – Planlegging av revisjon av regnskaper pkt. 6 Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001 pkt. 8 | |
| Ansettelsesforhold: | <i>Undertegnede har ikke ansettelsesforhold i andre stillinger enn Revisjon Midt-Norge SA</i> |
| Medlem i styrende Organer | <i>Undertegnede er ikke medlem av styrende organ i noen virksomhet som ovenfor nevnte kommuner deltar i.</i> |
| Delta eller inneha funksjoner i annen virksomhet, som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit | <i>Undertegnede deltar ikke i eller innehar funksjoner i annen virksomhet som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit til rollen som revisor.</i> |
| Nærstående | <i>Undertegnede har ikke nærstående som har tilknytning til ovenfor nevnte selskap eller kommuner som har betydning for uavhengighet og objektivitet.</i> |
| Rådgivnings- eller andre tjenester som er egnet til å påvirke revisors habilitet | <p>Før slike tjenester utføres foretas en vurdering av rådgivningens eller tjenestens art i forhold til revisors uavhengighet og objektivitet. Dersom vurderingen konkluderer med at utøvelse av slik tjeneste kommer i konflikt med bestemmelsen i forskriften § 18, skal revisor ikke utføre tjenesten. Hvert enkelt tilfelle må vurderes særskilt.</p> <p>Revisor besvarer løpende spørsmål/henvendelser som er å betrakte som veiledning og bistand og ikke revisjon. Paragrafen sier at også slike veiledninger må skje med varsomhet og på en måte som ikke binder opp revisors senere revisjons- og kontrollvurderinger.</p> <p><i>Undertegnede har ikke ytet rådgivnings- eller andre tjenester overfor ovenfor nevnte selskap og kommuner som kommer i konflikt med denne bestemmelsen.</i></p> |
| Tjenesten under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver | <i>Undertegnede har ikke ytet tjenester overfor ovenfor nevnte kommuner som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver.</i> |
| Opptre som fullmektig for den revisjonspliktige | <i>Undertegnede opptre ikke som fullmektig for ovenfor nevnte selskap eller kommuner.</i> |
| Andre særegne forhold | <i>Undertegnede kjenner ikke til andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til uavhengighet og objektivitet.</i> |

Oppdal, 13.04.2021



Leidulf Skarbø
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no

Prosjektplan Abakus AS

Signers:

| <i>Name</i> | <i>Method</i> | <i>Date</i> |
|-----------------|---------------|------------------|
| Skarbø, Leidulf | BANKID_MOBILE | 2021-04-21 15:51 |



This document package contains:

- Closing page (this page)
- The original document(s)
- The electronic signatures. These are not visible in the document, but are electronically integrated.



This file is sealed with a digital signature. The seal is a guarantee for the authenticity of the document.