

Møteinnkalling - Kontrollutvalget i Frøya kommune

Arkivsak: 22/17
Møtedato/tid: 16.02.2022 kl. 10:00
Møtested: Kakkenstua, Frøya storhall

Møtet avvikles for åpne dører, i tråd med kommuneloven § 11-5.

Eventuelle forfall, eller spørsmål om habilitet, meldes til Konsek Trøndelag IKS
v/ Helene Hvidsten på telefon 472 97 371, eller e-post: helene.hvidsten@konsek.no

Varamedlemmer møter etter nærmere innkalling.

Trondheim, 09.02.2022

Per Johan Gundersen (sign.)
Leder av kontrollutvalget

Helene Hvidsten
rådgiver
Konsek Trøndelag

Kopi: Varamedlemmer, ordfører, kommunedirektør og Revisjon Midt-Norge SA

Sakliste

Saksnr.	Sakstittel
01/22	Rapport fra forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll av Abakus AS
02/22	Kontrollutvalgets årsmelding for 2021
03/22	Aktuelt fra utvalgene 16.2.22
04/22	Referatsaker
05/22	Eventuelt
06/22	Godkjenning av møteprotokoll 16.2.22

Rapport fra forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll av Abakus AS

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Frøya kommune

Møtedato

16.02.2022

Saknr

01/22

Saksbehandler Helene Hvidsten

Arkivkode FE - 037, TI - &58

Arkivsaknr 21/52 - 8

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget tar rapport fra eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon i Abakus AS til orientering, og legger frem følgende innstilling for kommunestyret:

1. Kommunestyret tar rapporten om eierskapskontroll i Abakus AS til orientering.
2. Kommunestyret ber kommunedirektøren om å:
 - a. beskrive formålet og føringene for eierskapet i Abakus på en tydeligere måte når eierskapsmeldingen blir revidert
 - b. følge opp bestemmelsen i eierskapsmeldingen om et eierutvalg
 - c. sørge for at eierskapsmeldingens generelle prinsipper for alt kommunalt eierskap blir formidlet til Abakus
 - d. vurdere årlige rapporteringsrutiner til kommunestyret om virksomheten og tilstanden til Abakus og øvrige selskaper
3. Kommunestyret tar rapporten fra forvaltningsrevisjon i Abakus AS til orientering.
4. Kommunestyret ber kommunens eierrepresentant i generalforsamlingen følge opp anbefalinger til selskapets styre om at:
 - e. styre utøver kontroll med at rutinene på innkjøpsområdet overholdes
 - f. styret gjennomgår selskapets risikoeksponering systematisk og regelmessig
 - g. avtaler om tjenesteytingen til kommunene blir formalisert

Kontrollutvalget ber kommunedirektøren orientere om oppfølgingen av punkt 2 og eierrepresentant om oppfølgingen av punkt 4 innen utgangen av desember 2022.

Vedlegg

Rapport fra forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll Abakus AS

Saksopplysninger

I januar 2021 fikk kontrollutvalget en henvendelse fra Kontrollutvalg Fjell om deltakelse i en felles forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll for eierkommunene i Abakus AS. Kontrollutvalget i Frøya vedtok den 10.2.21, sak 5/21 at de ønsket å delta i prosjektet, og prosjektplanen ble vedtatt 15.9.21, sak 29/21. Åtte av selskapets eierkommuner sluttet seg til prosjektet.

Eierskapskontroll

Revisor har undersøkt om kommunens eierskap blir utøvd i tråd med kommunestyrets vedtak, lovkrav og normer for god eierstyring.

Revisor konkluderer med at rollefordelingen i Frøya kommune i hovedsak er i tråd med normer for god eierstyring. Revisor bemerker at kommunedirektør er første vara til styret i Abakus. Dette kan medføre habilitetsproblemer dersom selskapet er part i en sak som behandles av kommunen.

Kommunens eierskapsmelding er fra 2018, og revisor mener at omtalen av Abakus er mangelfull. Eiermeldingen har noen generelle føringer om samfunnsansvar og meroffentlighet, og dette er føringer som selskapet bør gjøres kjent med. Revisor har også merket seg det er en bestemmelse i eiermeldingen om at kommunen skal ha et eierutvalg, men at dette ikke er fulgt opp. Etter revisors mening bør kommunen vurdere om det skal etableres rapporteringsrutiner for Abakus og for andre selskaper.

Revisors anbefalinger til kommunen:

- beskrive formålet og føringene for eierskapet i Abakus på en tydeligere måte når eierskapsmeldingen blir revidert
- følge opp bestemmelsen i eierskapsmeldingen om et eierutvalg
- sørge for at eierskapsmeldingens generelle prinsipper for alt kommunalt eierskap blir formidlet til Abakus
- vurdere årlige rapporteringsrutiner til kommunestyret om virksomheten og tilstanden til Abakus og øvrige selskaper
- være bevisst på mulige rollekonflikter ved valg av styremedlemmer

Forvaltningsrevisjon

Formålet med forvaltningsrevisjonen av Abakus har vært å finne ut om kommunene er fornøyde med tjenestene, om selskapsforvaltningen er underlagt betryggende kontroll, og om samhandlingen med kommunene fungerer tilfredsstillende.

Kundetilfredshet

Revisor gjennomførte en spørreundersøkelse blant administrative ledere hos deltakerkommunene. Respondentene ga gjennomgående positive tilbakemeldinger rundt vurdering av selskapets kompetansenivå, servicenivå og bidrag til regeletterlevelse og innkjøpsetikk. Kundene var noe splittet i synet på om Abakus hadde tilstrekkelig kapasitet til å utføre oppgavene sine, og det kom noen kritiske tilbakemeldinger om hvordan avtaleoversikten ble tilrettelagt.

Selskapets kapasitet, kompetanse og internkontroll

Revisjonen mener at selskapet har tilstrekkelig kapasitet til å ivareta de oppgavene kommunene betaler for. Revisjonen har merket seg at kundene til tider har opplevd at selskapets kapasitet har vært for knapp. Dette er ikke uvanlig for virksomheter som blir finansiert med offentlige midler.

Revisjonen har gått gjennom selskapets styrende dokumenter og internkontrollrutiner, og mener at disse i hovedsak er på plass. Styret har ansvar for å påse at internkontrollrutinene på innkjøpsområdet blir fulgt, og at selskapets risikoforhold blir systematisk gjennomgått og dokumentert. Etter revisjonens mening har ikke disse to styreoppgavene blitt tilstrekkelig ivaretatt, noe revisor anbefaler selskapet å ta tak i.

Samhandling med kommunene

Revisjonen mener at rolle- og ansvarsforholdene i anskaffelsesarbeidet er tilstrekkelig avklart. Revisor har imidlertid merket seg at det er mangler ved avtaledokumentene, og at det virker å være noen svakheter ved de hjelpemidlene som Abakus har tilbudt kommunene.

Revisor anbefaler Abakus å sørge for at:

- selskapets styre utøver kontroll med at rutinene på innkjøpsområdet overholdes
- styret gjennomgår selskapets risikoeksponering systematisk og regelmessig
- avtaler om tjenesteytingen til kommunene blir formalisert

Vurdering og konklusjon

Rapporten er i tråd med kontrollutvalgets bestilling. Problemstillingene er grundig undersøkt og dokumentert, og gir Frøya kommune nyttig informasjon om kommunens utøvelse av sitt eierskap i selskapet. Rapporten gir også grundig informasjon om hvor fornøyd

eierkommunene er med leveransen, om Abakus har nødvendig kapasitet, og om samhandlingen med kommunene fungerer tilfredsstillende.

Når det gjelder kommunens eierstyring i et aksjeselskap har dette et indirekte preg, hvor eiernes myndighet utøves i generalforsamlinger gjennom en eierrepresentant (i Frøyas tilfelle er ordfører eierrepresentant). Eierrepresentant møter på vegne av kommunen i generalforsamlinger. Dette betyr at eierrepresentant forholder seg til selskapet gjennom generalforsamling og eiermøter, og selskapets styre og daglige leder ivaretar selskapets virksomhet. Som følge av dette bør kontrollutvalget, og i neste omgang kommunestyret, be kommunens eierrepresentant ta med seg rapportens anbefalinger til selskapets generalforsamling og eiermøter.

Kontrollutvalget kan sende rapporten til kommunestyret for politisk behandling.



EIERSKAPSKONTROLL OG FORVALTNINGSREVISJON

Abakus AS

RAPPORT



Frøya kommune

2021

EK 1022 og SK 1031

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne eierskapskontrollen og forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Frøya kommunes kontrollutvalg i perioden fra august 2021 til januar 2022.

Kontrollutvalget skal påse at det gjennomføres eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon av selskaper kommunen har eierinteresser i, jf. kommunelovens § 23-2 punkt c) og d).

Revisjonsteamet har bestått av prosjektleder/oppdragsansvarlig Leidulf Skarbø, prosjektmedarbeidere Arve Gausen og Hanne Marit Ulseth Bjerkan, samt kvalitetssikrere Sunniva Tusvik Sæter og Johannes Nestvold. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor de kommunene som deltar i prosjektet, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs¹ standarder for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll, RSK 001 og RSK 002.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside www.revisjonmidt norge.no.

Oppdal, 31.01.2022

Leidulf Skarbø

Oppdragsansvarlig revisor

¹ Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

Frøya kommune er deleier av Abakus AS, som utfører innkjøpsarbeid på vegne av eierkommunene. Rapporten består både av en eierskapskontroll og en forvaltningsrevisjon av selskapet.

Eierskapskontrollen

Revisjonen har undersøkt om eierskapet blir utøvd i tråd med kommunestyrets vedtak, lovkrav og normer for god eierstyring. Eierstyring av et aksjeselskap har et indirekte preg, hvor eierens myndighet utøves i generalforsamlinger gjennom en eierrepresentant. Når eieren også er kunde av selskapets tjenester, forsterkes kravene til tydelig rollefordeling.

Revisjonen har konkludert med at rollefordelingen i Frøya kommune i hovedsak er i tråd med normene for god eierstyring. Vi har imidlertid merket oss at kommunedirektøren i Frøya er 1. vararepresentant til styret i Abakus. Det kan medføre habilitetsproblem dersom selskapet er part i en sak som skal behandles av kommunen. Det er viktig at kommunen er bevisst på mulige rollekonflikter når styrevalg er tema.

Kommunens eierskapsmelding er fra 2018, og omtalen av Abakus er etter revisjonens mening noe mangelfull. Revisjonen legger til grunn at eierskapsmeldingen vil bli revidert i 2022, og at formålet og føringene for eierskapet i Abakus vil komme tydeligere frem. Eierskapsmeldingen har noen generelle føringer omkring samfunnsansvar og meroffentlighet. Dette er styringssignaler selskapet bør gjøres kjent med. Revisjonen har også merket seg at bestemmelsene i eierskapsmeldingen om at kommunen skal ha et eierutvalg bestående av ordfører, opposisjonsleder og kommunedirektør ikke har blitt fulgt opp.

Kommunestyrets mulighet til å utøve eierstyring avhenger av forutsigbar kommunikasjon med eierrepresentanten, og at det skjer en systematisk rapportering om selskapets virksomhet og tilstand. Mangelfulle rapporteringsrutiner kan føre til at kommunestyret ikke får den informasjonen som er nødvendig for å etterprøve om selskapet lever opp til de krav og forventninger som blir stilt. Etter revisjonens mening bør kommunen vurdere om det skal innføres rapporteringsrutiner både for Abakus og andre selskaper.

Forvaltningsrevisjonen av selskapet

Formålet med denne delen har vært å finne ut om kommunene er fornøyde med tjenestene, om selskapsforvaltningen er underlagt betryggende kontroll, og om samhandlingen med kommunene fungerer tilfredsstillende.

Kundetilfredshet

Revisjonen har gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot administrative ledere hos deltakerkommunene. Spørsmålene var knyttet til tre tema; hvor fornøyde de var med Abakus sine tjenester, hvor vidt selskapet bidro til å ivareta ulike samfunnshensyn, og hvordan samhandlingen mellom Abakus og kommunene fungerte. Med svar fra 25 respondenter fra 13 ulike kommuner mener revisjonen at det er grunnlag for å tegne et generelt bilde av kundetilfredsheten.

Respondentene ga gjennomgående positive tilbakemeldinger for alle de tre temaene. Dette var spesielt fremtredende i vurderingene rundt selskapets kompetanse, servicenivå og bidrag til regeletterlevelse og innkjøpsetikk. Kundene var noe splittet i synet på om Abakus hadde tilstrekkelig kapasitet til å utføre oppgavene sine, og det kom noen kritiske tilbakemeldinger om hvordan avtaleoversiktene ble tilrettelagt.

Selskapets kapasitet, kompetanse og internkontroll

Revisjonen mener at Abakus har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å ivareta de oppgavene kommunene betaler for. Dette bygger vi både på spørreundersøkelsen, intervju med selskapets ledelse og klagesaker til KOFA². Revisjonen har merket seg at kundene til tider har opplevd at selskapets kapasitet har vært for knapp. Dette er ikke uvanlig for virksomheter som blir finansiert med offentlige midler, og etter revisjonens mening kan det ikke forventes at bemanningen skal dimensjoneres etter toppbelastningen.

Revisjonen har gått gjennom selskapets styrende dokumenter og internkontrollrutiner, og mener at de i hovedsak er på plass. Vi vil imidlertid peke på at styret har ansvar for å påse at internkontrollrutinene på innkjøpsområdet blir fulgt, og at selskapets risikoforhold blir systematisk gjennomgått og dokumentert. Etter revisjonens mening har ikke disse to styreoppgavene blitt tilstrekkelig ivaretatt, noe vi har anbefalt selskapet å ta tak i.

Samhandlingen med kommunene

Revisjonen mener at rolle- og ansvarsforholdene i anskaffelsesarbeidet er tilstrekkelig avklart. Vi har imidlertid merket oss at det er mangler ved avtaledokumentene, og at det virker å være noen svakheter ved de hjelpemidlene som Abakus har tilbudt kommunene.

² Klageorganet for offentlige anskaffelser

Det er bare Tynset kommune som har signert en tjenesteavtale med Abakus. For de andre kommunene har tjenesteytingen blitt praktisert uten formelle avtaledokumenter. Kommunene kjøper tjenester fra sitt eget selskap uten konkurranse, noe som er tillatt etter unntaksbestemmelsene om utvidet egenregi. Etter revisjonens mening skjerper dette kravet til at avtaler blir formalisert, og vi har anbefalt selskapet å rette opp i manglene.

Selv om mye av innkjøpsarbeidet kjøpes fra Abakus, har kommunen fremdeles ansvaret for at rammeavtaler følges og at det kontrolleres at leverandørene overholder kontraktsvilkårene. Enkle og smidige systemløsninger for avtaleoversikter, avrop på rammeavtaler og kontroll av kontraktsvilkår, er etter revisjonens mening forutsetninger for at kommunene skal kunne ivareta sin rolle i samhandlingen med Abakus. Revisjonen har funnet indikasjoner på at dette ikke har fungert optimalt, og ser positivt på at Abakus nå arbeider med å tilrettelegge for e-handelsløsninger for kommunene.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	7
1 Innledning.....	10
1.1 Bestilling	10
1.2 Problemstillinger og avgrensninger.....	10
1.3 Metode	11
1.4 Innkjøpssamarbeid i kommunesektoren	12
1.5 Rapportens oppbygging	13
2 Abakus AS.....	14
2.1 Selskapets eiere	14
2.2 Selskapets virksomhet.....	14
2.3 Selskapets økonomi	15
2.4 Selskapets ledelse.....	16
3 Eierskapskontroll	17
3.1 Problemstilling	17
3.2 Revisjonskriterier.....	17
3.3 Fakta om eierstyringen av Abakus AS.....	17
3.3.1 Eierens styringsdokumenter.....	17
3.3.2 Eierrepresentasjon.....	20
3.3.3 Eiermøter og dialog med selskapet.....	23
3.3.4 Sammensetning og valg av styre	24
3.4 Vurdering av eierstyringen.....	26
3.4.1 Eierens styringsdokumenter.....	26
3.4.2 Eierrepresentasjon.....	27
3.4.3 Eiermøter og dialog med selskapet.....	28
3.4.4 Sammensetning og valg av styre	28
3.5 Konklusjon og anbefalinger for eierskapskontrollen	29
3.5.1 Konklusjon	29
3.5.2 Anbefalinger.....	30
4 Tjenesteleveransene	31
4.1 Problemstilling	31
4.2 Tjenestene fra Abakus.....	31
4.3 Kundetilfredshet	32
4.3.1 Tilfredshet med tjenestene	32
4.3.2 Ivaretagelse av samfunnshensyn	33
4.3.3 Samhandlingen med Abakus	34
5 Selskapets kompetanse, kapasitet og system	35
5.1 Problemstilling	35
5.2 Revisjonskriterier	35

5.3	Faktagrunnlag	35
5.3.1	Kapasitet.....	35
5.3.2	Kompetanse.....	36
5.3.3	Styrende dokumenter.....	38
5.3.4	System og rutiner.....	40
5.4	Vurdering.....	44
5.4.1	Kapasitet.....	44
5.4.2	Kompetanse.....	44
5.4.3	Styrende dokumenter.....	45
5.4.4	System og rutiner.....	46
6	Roller og ansvar	48
6.1	Problemstilling	48
6.2	Revisjonskriterier	48
6.3	Rolle- og ansvarsfordeling	48
6.3.1	Avtaler om tjenesteytingen.....	48
6.3.2	Ansvar og myndighet i forhold til anskaffende kommuner	49
6.3.3	System og hjelpemidler for anskaffende kommuner.....	52
6.4	Vurdering.....	53
6.4.1	Avtaler om tjenesteytingen.....	53
6.4.2	Ansvar og myndighet i forhold til anskaffende kommuner	54
6.4.3	System og hjelpemidler for de anskaffende kommunene	54
7	Høring	55
7.1	Forvaltningsrevisjon av selskapet.....	55
7.2	Eierskapskontrollen	55
8	Konklusjoner og anbefalinger	56
8.1	Konklusjon.....	56
8.2	Anbefalinger	57
	Kilder.....	58
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	59
	Vedlegg 2 – Spørreundersøkelse	68
	Vedlegg 3 – Interne rutiner	69
	Vedlegg 4 – Orienteringssaker fra daglig leder.....	70
	Vedlegg 5 – Avtalebestemmelser om ansvar.....	71
	Vedlegg 6 – Saker i generalforsamlingen	72
	Vedlegg 7 – Omtale i eierskapsmeldingen.....	74
	Vedlegg 8 – Høringsuttalelse fra abakus	75
	Vedlegg 9 – Høringsuttalelse fra kommunen	77

Tabell

Tabell 1.	Deltakelse for prosjektets to deler	10
Tabell 2.	Oversikt over gjennomførte intervjuer.....	11
Tabell 3.	Formaliserte innkjøpssamarbeid i kommunesektoren.....	13
Tabell 4.	Eiere av Abakus AS i 2021.....	14
Tabell 5.	Resultatregnskap	15
Tabell 6.	Balanseregnskap	15
Tabell 7.	Nøkkeltall	16
Tabell 8.	Vedtekter for Abakus AS	17
Tabell 9.	Representasjon på selskapets generalforsamlinger	22
Tabell 10.	Ramme- og tjenesteavtaler gjennom Abakus per 16. september 2021.....	31
Tabell 11.	KOFA-saker hvor Abakus har bistått i gjennomføring av konkurranser.....	37
Tabell 12.	Antall styremøter i Abakus AS.....	41
Tabell 13.	Rutinebeskrivelser for ulike element i anskaffelsesprosessen	69
Tabell 14.	Tema i daglig leders orienteringssaker til styret.....	70
Tabell 15.	Utdrag fra avtale og avtaleutkast med deltakerkommunene	71
Tabell 16.	Saker behandlet i generalforsamlingene til Abakus AS	72

Figurer

Figur 1.	Svar på påstander om deltakerkommunenes tilfredshet med Abakus sine tjenester.....	32
Figur 2.	Svar på påstander om hvor vidt Abakus ivaretar ulike samfunnshensyn.	33
Figur 3.	Svar på påstander om kommunens samhandling med Abakus	34
Figur 4.	Flytskjema for anskaffelsesprosessen.....	39
Figur 5.	Prinsippskisse for organisering av de regionale innkjøpssamarbeidene	49

1 INNLEDNING

I dette kapittelet gjennomgår vi bestilling, problemstillinger og bakgrunn for prosjektet.

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Alvdal kommune tok initiativ til et fellesprosjekt for eierkommunene om eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon i Abakus AS. Åtte kommuner sluttet seg helt eller delvis til prosjektet:

Tabell 1. Deltakelse for prosjektets to deler

Kommune	Forvaltningsrevisjon	Eierskapskontroll
Alvdal	X	X
Folldal	X	X
Os	X	X
Rørøs	X	
Tolga	X	X
Frøya	X	X
Rendalen	X	X
Tynset	X	

Kilde: Revisjon Midt-Norge

Kontrollutvalget i Frøya kommune vedtok prosjektplanen i sak 29/21 den 15. september 2021. I prosjektplanen ble det angitt hvilke problemstillinger rapporten skulle gi svar på, hvordan fakta skulle samles inn, og hvilke kilder som skulle brukes for å utlede revisjonskriterier.

1.2 Problemstillinger og avgrensninger

Eierskapskontroll:

Utøver kommunen eierskapet i Abakus i tråd med kommunestyrets vedtak, aksjeloven og etablerte normer for god eierstyring?

Forvaltningsrevisjon:

- 1. Hvor fornøyde er deltakerkommunene med tjenestene fra Abakus?*
- 2. Har Abakus den nødvendige kompetanse, kapasitet og system til å ivareta sin oppgave for deltakerkommunene?*
- 3. Er rolle- og ansvarsfordelingen mellom Abakus og kommunene tydelig avklart?*

Den første problemstillingen er rent beskrivende, mens fakta for de to øvrige vil bli vurdert opp mot revisjonskriterier.

Avgrensning

Deltakerkommunene har valgt å legge deler av anskaffelsesarbeidet i et offentlig eid aksjeselskap. Revisjonen vil ikke vurdere om dette er en hensiktsmessig organisering av innkjøpsfunksjonene, eller om nytten med innkjøpssamarbeidet forsvarer kostnadene. Vi vil heller ikke vurdere om dekningsområdet og deltakeromfanget i Abakus er hensiktsmessig for å oppnå besparelser eller andre gevinster for kommunene.

1.3 Metode

Undersøkelsen består av en eierskapskontroll og en forvaltningsrevisjon. Revisjonen er gjennomført i henhold til Norges Kommunerevisorforbund sine standarder RSK 001 og RSK 002. Rapporten bygger på informasjon innhentet gjennom spørreundersøkelse, dokumentgjennomgang og intervjuer. Etter revisjonens vurdering har dette vært de mest egnede metodene for å svare på problemstillingene.

Eierskapskontrollen

Kommunens eierskapsmelding er gjennomgått, og det er undersøkt om det foreligger andre særskilte vedtak knyttet til eierskapet i Abakus AS. Vedtekter, aksjonæravtale og protokoller fra generalforsamlinger er innhentet fra Abakus.

I egenskap av å være Frøya kommunes eierrepresentant, har ordføreren blitt intervjuet. Det ble utarbeidet en semistrukturert intervjuguide. Referat fra intervjuet ble verifisert av ordføreren.

Forvaltningsrevisjonen

Informasjon ble innhentet gjennom en kombinasjon av dokumentundersøkelse, intervju og spørreundersøkelse. I kildehenvisningene bakerst i rapporten er det angitt hvilke dokumenter det dreier seg om.

Tabell 2. Oversikt over gjennomførte intervjuer.

Dato	Intervjuobjekt
17. august 2021	Styreleder Ole Martin Norderhaug og fungerende daglige leder Svend Hoff Johnstad (oppstartsmøte)
6. oktober 2021	Styreleder Ole Martin Norderhaug
7. oktober 2021	Daglig leder Markus Pettersen og innkjøpsrådgiver Svend Hoff Johnstad

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Oppstartsmøtet ble gjennomført før ny daglig leder tiltrådte, og det ble avholdt eget informasjonsmøte med han i ettertid.

Spørreundersøkelsen ble rettet mot de 13 deltakerkommunene i Abakus som både bruker selskapet til å inngå rammeavtaler og enkeltkjøp. Det betyr at eierkommunene Rindal og Orkland ikke var med i undersøkelsen. Undersøkelsen ble sendt til kommunedirektørene, kommunenes representanter i Abakus sitt innkjøpsråd og lederne for teknisk sektor. Dette med unntak for kommunedirektøren i Os, ettersom hun er styremedlem i selskapet. Til sammen 38 personer ble invitert til å delta. Undersøkelsen ble utformet i SurveyXact, et verktøy for spørreundersøkelser, og invitasjonen ble sendt ut som e-post. Det er gjort nærmere rede for undersøkelsen i vedlegg 2. Revisjonen mottok 25 svar etter én påminnelse. Samtlige av de 13 kommunene deltok med minst én respondent. En svarandel på 66 prosent vurderes som tilfredsstillende i denne sammenheng.

Samlet sett vurderer revisjonen de innsamlede data som tilstrekkelig for å besvare problemstillingene. Det skal imidlertid ikke utelukkes at flere intervjuer kunne ha gitt supplerende og relevant informasjon, eller at en bredere gruppe av respondenter på spørreundersøkelsen kunne gitt andre svar.

1.4 Innkjøpssamarbeid i kommunesektoren

På oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet har Oslo Economics utarbeidet en utredning av innkjøpssamarbeid i kommunesektoren.³ Dette på bakgrunn av en stortingsmelding⁴, der regjeringen identifiserte innkjøpssamarbeid som ett av seks hovedgrep for å nå målet om mer effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser. I stortingsmeldingen ble det pekt på at samordning av innkjøp kan gi en mer effektiv organisering og oppgavefordeling, bidra til at oppdragsgiverne skaffer seg høyere kapasitet og kompetanse, og til å gi kommunene styrket innkjøpsmakt.

I utredningen ble kommunale og fylkeskommunale innkjøpssamarbeid kartlagt. Det ble identifisert 36 formelle interkommunale samarbeid. Om lag 70 prosent av landets kommuner deltar i en innkjøpsordning. I Innlandet deltok 45 av 46 kommuner (98 prosent), mens det i Trøndelag bare var 13 av 38 kommuner som deltok (34 prosent).

Halvparten av samarbeidene var organisert som vertskommuneløsning etter kommuneloven. Dette innebærer at fagkompetansen blir samlet i én av de deltakende kommunene, med avtale

³ Oslo Economics, 10. mars 2021: Innkjøpssamarbeid i kommunesektoren

⁴ Meld. St 22 (2018-2019): Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser

om å yte tjenester til de andre. Felles innkjøpsfunksjoner inngår som en del av vertskommunen, og er ikke skilt ut som noe eget rettssubjekt. Rundt en tredjepart av samarbeidene ble oppgitt å være avtalebasert uten spesifisert hjemmel. Ingen innkjøpssamarbeid var organisert med hjemmel i Lov om interkommunale selskaper (IKS). Det ble bare funnet ett samarbeid som var organisert som aksjeselskap. Det var Abakus AS.

De fleste av de 36 formaliserte innkjøpssamarbeidene dekket områder som sammenfalt med bo- og arbeidsmarkedsregioner. 5 ble betraktet som samarbeid på regionalt nivå, herunder Abakus. 31 prosent av norske kommuner, med 40 prosent av Norges befolkning, deltar ikke i formaliserte samarbeid.

Tabell 3. Formaliserte innkjøpssamarbeid i kommunesektoren⁵

		Antall kommuner	Folketall 1. januar 2020	Areal (km ²)	Faste årsverk
Abakus AS		11 ⁶	35.000	20.100	6
36 samarbeid i Norge	Gjennomsnitt	6,8	89.000	5.600	5,1
	Median	5,5	59.000	4.350	4,5

Kilde: Oslo Economics

Sammenstillingen viser at Abakus AS er et relativt stort samarbeid målt i antall deltakende kommuner og areal, men lite målt i forhold til innbyggertall.

1.5 Rapportens oppbygging

I dette innledende kapittelet er det gjort rede for bakgrunn, problemstillinger og metode. I kapittel 2 presenteres informasjon om Abakus AS. Kapittel 3 er eierskapskontrollen for Frøya kommune. Kapittelet avsluttes med konklusjon og anbefalinger knyttet til eierskapskontrollen.

De tre problemstillingene i forvaltningsrevisjonen er behandlet i hvert sitt kapittel, fra kapittel fire til seks. I kapittel 7 er høringssvarene tatt inn. Kapittel 8 er konklusjon på forvaltningsrevisjonen, og inneholder også revisjonens anbefalinger overfor Abakus.

⁵ Kilde: Innkjøpssamarbeid i kommunesektoren (Oslo Economics), s. 18

⁶ I rapporten er det opplyst at Frøya og Orkland ikke er tatt med i antallet, fordi de betaler timepris i motsetning til de andre, og derfor ikke regnes som medlemmer av helhetlige samarbeid.

2 ABAKUS AS

2.1 Selskapets eiere

Tabell 4. Eiere av Abakus AS i 2021

Eiere	Eierandel
Alvdal kommune	9,1 %
Folldal kommune	9,1 %
Frøya kommune	0,1 %
Elverum kommune	0,1 %
Engerdal kommune	9,1 %
Orkland kommune	0,1 %
Os kommune	9,1 %
Rendalen kommune	9,1 %
Rindal kommune	0,1 %
Røros kommune	9,1 %
Stor-Elvdal kommune	9,1 %
Tolga kommune	9,1 %
Trysil kommune	9,1 %
Tynset kommune	9,1 %
Åmot kommune	9,1 %

Kilde: regnskapstall.no

2.2 Selskapets virksomhet

Selskapets spisskompetanse er offentlige anskaffelser. Tjenestene omfatter både felles rammeavtaler og enkeltanskaffelser der kommunen har behov for varer og tjenester. I tillegg selger selskapet tjenester til andre offentlige oppdragsgivere, men dette har et beskjedent omfang i forhold til omsetningen til eierkommunene. Kommunene kan sette bort disse funksjonene til Abakus uten konkurranse, så lenge det skjer innenfor regelverket for utvidet egenregi.

Abakus AS har forretningsadresse i Engerdal, og selskapet har 6 ansatte. Selskapet ble stiftet i 2001, og overdratt til 11 kommunale eiere i 2015. I 2019 og 2020 ble det foretatt aksjeforhøyelser, hvor fire nye eierkommuner kom inn med 1 aksje hver.

Selskapet er underlagt aksjeloven, hvor kommunene utøver sitt eierskap i generalforsamlingene. Selskapet har en eierandel på 1,82 prosent i Sør-Østerdal Næringshage AS. Utover dette er det ikke noe indirekte eierskap knyttet til selskapet.

Selskapets formål er ifølge vedtektene «*tjenesteyting innenfor områdene bedriftsrådgivning, innkjøp og styrerådgivning, og alt som naturlig hører med til dette*». Selskapets kjerneoppgave er å oppfylle kommunenes innkjøpsbehov, og å gjennomføre anskaffelsene på en lovlig og fordelaktig måte. Abakus ajourholder porteføljen av rammeavtaler, og gjennomfører enkeltanskaffelser etter oppdrag fra kundene.

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

2.3 Selskapets økonomi

Tabell 5. Resultatregnskap

	2020	2019	2018	2017	2016
Driftsinntekter	6.654.000	6.526.000	5.552.000	4.485.000	4.827.000
Driftskostnader	5.086.000	5.755.000	4.354.000	3.725.000	3.858.000
Driftsresultat	1.568.000	771.000	1.198.000	760.000	969.000
Netto finanskostnader	0	-1.000	-4.000	-7.000	-10.000
Skattekostnader	346.000	170.000	275.000	181.000	240.000
Årsresultat	1.222.000	600.000	918.000	571.000	719.000

Kilde: Regnskapstall.no

Det har ikke blitt betalt utbytte i den kommunale eiertiden, noe som er i tråd med bestemmelsene i aksjonæravtalen mellom eierne. Det høye årsresultatet for 2020 ble i styrets sak 11/21 av 16.03.21 forklart med salg av bygning, mange enkeltanskaffelser, utleie av personell og langtidssykemeldte ansatte.

Tabell 6. Balanseregnskap

		2020	2019	2018	2017	2016
Sum anleggsmidler		92.000	412.000	439.000	466.000	590.000
Sum omløpsmidler		6.695.000	4.729.000	4.795.000	3.080.000	2.389.000
Sum egenkapital		5.184.000	3.959.000	3.359.000	2.434.000	1.863.000
Sum gjeld		1.602.000	1.182.000	1.876.000	1.113.000	1.115.000

Kilde: Regnskapstall.no

Tabell 7. Nøkkeltall

	2020	2019	2018	2017	2016
Driftsmargin ⁷	23,6 %	14,9 %	27,3 %	23,3 %	39,0 %
Likviditetsgrad 1 ⁸	4,3	4,0	2,6	3,0	2,4
Egenkapitalandel ⁹	76,4 %	77,0 %	64,2 %	68,6 %	62,5 %

Kilde: Regnskapstall.no

2.4 Selskapets ledelse

Selskapet ledes av et styre på 3 medlemmer. Styremedlemmene har vært de samme siden den kommunale overtakelsen av selskapet i 2015. Styret har to varamedlemmer. Generalforsamlingen vedtok i 2015 styreinstruks og instruks for styrelederen. Styreinstruksen omhandler også daglig leders oppgaver og plikter overfor styret.

Selskapets tidligere daglige leder fratrådte stillingen fra 1. august 2021, og ny daglig leder tiltrådte 6. september 2021. I mellomtiden fungerte en av selskapets innkjøpsrådgivere som daglig leder.

⁷ Driftsresultatet i prosent av omsetningen

⁸ Evnen til å dekke betalingsforpliktelser, målt som omløpsmidler dividert med kortsiktig gjeld

⁹ Selskapets soliditet, vist som egenkapital i forhold til selskapets totalkapital.

3 EIERSKAPSKONTROLL

3.1 Problemstilling

Utøver kommunen eierskapet i Abakus AS i tråd med kommunestyrets vedtak, aksjeloven og etablerte normer for god eierstyring?

3.2 Revisjonskriterier

Eierstyring av et aksjeselskap har et indirekte preg, hvor eierens myndighet utøves gjennom generalforsamlinger. I generalforsamlinger møter en eierrepresentant på vegne av kommunen. Kriterier for hvordan kommunen bør utøve et slikt eierskap er utledet fra aksjeloven, kommuneloven og KS' anbefalinger om eierstyring. Utledningen er omtalt i vedlegg 1, og kriteriene er angitt innledningsvis for hvert enkelt tema under vurderingene i kapittel 3.4.

3.3 Fakta om eierstyringen av Abakus AS

3.3.1 Eierens styringsdokumenter

Formannskapet i Frøya kommune vedtok i sak 115/18 den 28. august 2018 å kjøpe 1 aksje i Abakus AS for kr 2.500,-. I saksframlegget ble kjøpet begrunnet med at kommunen hadde behov for innkjøpstjenester, og at eierskap i selskapet var nødvendig for å innfri egenregikravene i anskaffelsesloven.

I vedtaket heter det også:

«Rådmannen får fullmakt til å inngå forhandlinger med Abakus AS, for å klargjøre gevinstene med å være eier i selskapet på lik linje med dagens eierkommuner. Et eventuelt forslag til avtale skal behandles av kommunestyret.»

Vedtaket åpnet dermed for at kommunen på et senere tidspunkt kunne kjøpe seg opp til samme eierandel som hovedeierne.

Vedtekter i Abakus AS

Selskapets gjeldende vedtekter er datert den 2. juni 2020.

Tabell 8. Vedtekter for Abakus AS

§ 1	«Selskapets navn er Abakus AS og er et aksjeselskap»
§ 2	«Selskapets forretningskontor er i Engerdal kommune»

§ 3	«Selskapets virksomhet er tjenesteyting innenfor området bedriftsrådgivning, innkjøp og styrerådgivning, og alt mulig som naturlig hører med dette.»
§ 4	«Selskapets aksjekapital er på kr 100.500 fordelt på 1005 aksjer pålydende kr 100,-»
§ 5	Selskapets styre skal ha 2-5 medlemmer, som velges for ett år av gangen av generalforsamlingen. Styremedlemmer kan ta gjenvalg.
§ 6	Styret representerer selskapet utad, og kan gi fullmakt til styremedlemmer, daglig leder eller navngitte ansatte signaturfullmakter.
§ 7	Øvrige eiere har forkjøpsrett ved overdragelse av aksjer.
§ 8	Alle aksjeoverdragelser skal ha styrets samtykke.
§ 9	Ordinær generalforsamling skal avholdes innen utgangen av juni. Innkallingen skal skje med minst én ukes varsel. Med mindre samtlige aksjeeiere samtykker, kan ikke forslag som er innmeldt senere enn én uke før generalforsamlingen behandles.
§ 10	Ekstraordinær generalforsamling kan avholdes når styret finner det nødvendig. Innkalling skal skje dersom revisor eller aksjeeiere som representerer minst 10 % av aksjekapitalen krever det.

Kilde: Vedtekter for Abakus AS av 02.06.2020

Aksjonæravtale

Eierkommunene har en aksjonæravtale som supplerer bestemmelsene i selskapets vedtekter. Avtalen ble etablert ved den kommunale overtakelsen av selskapet i 2015, og revidert i ekstraordinær generalforsamling den 17. september 2018. Av protokollen fremgår det at Frøya kommune ikke var innkalt, ettersom kommunen ikke var registrert som aksjonær på det tidspunktet. Hverken fra selskapet eller kommunen er det fremlagt dokumentasjon på at Frøya har behandlet aksjonæravtalen.

Avtalen presiserer at det i tilfelle uoverensstemmelse mellom aksjonæravtalen og vedtektene, så går aksjonæravtalen foran. I punktet for *forretningsplan* heter det mellom annet:

«Videre skal selskapet ikke ha til formål å gi utbytte til sine eiere, og det skal fakturere sine tjenester slik at disse dekker selskapets driftskostnader. Prisen den enkelte kommune må betale for tjenestene vil variere med den enkelte kommunes del av omsetningen i selskapet, slik at det relativt sett blir rimeligere desto større del av omsetningen en kommune representerer.»

Avtalen angir også hvilke vedtak i generalforsamlingen som krever to tredjedels flertall, herunder:

- Beslutning om utbytte eller andre utdelinger
- Kapitalforhøyelse
- Endring av vedtektene

Eierskifte av aksjene krever skriftlig samtykke fra 2/3 av de øvrige aksjonærene. Det er bare anledning til å overdra aksjer til kommuner som forplikter seg til å løse sine innkjøpsfaglige behov i samarbeid med de andre eierne gjennom Abakus.

Frøya kommunes eierskapsmelding

Kommunens eierskapsmelding ble sist behandlet av kommunestyret i sak 172/18 den 13. desember 2018. Dokumentet inneholder en generell del om utøving av eierstyring, samt omtale av de enkelte selskapene som kommunen har eierinteresser i.

I de generelle prinsippene for kommunens eierskap skilles det mellom støttende og aktivt eierskap. I selskap med støttende eierskap skal ikke kommunen drive aktiv oppfølging på eiersiden, men kan være aktiv for bedriftenes virksomhet. Dette til forskjell fra andre selskap, hvor det også er lagt opp til aktiv oppfølging av eierskapet. Abakus AS er angitt med «støttende eierskap».

Eierskapsmeldingen har nedfelt noen generelle krav til kommunen som eier, herunder:

- Kommunen skal være en forutsigbar, langsiktig og aktiv eier der politiske diskusjoner tas i kommunestyret og eierinteressene fremmes i generalforsamlinger og representantskap. Politisk vedtatt eierstrategi binder eierrepresentanten i generalforsamlinger.
- Gjennom krav til resultat og rapportering skal kommunen som eier gi tydelige signaler om hva som forventes av virksomheten.

Eierskapsmeldingen stiller også noen generelle krav til selskapene. Av dette er følgende mest relevant i vår sammenheng:

- Styresammensetningen skal være slik at den ivaretar kommunens interesser og selskapets behov for kompetanse, kapasitet og mangfold.
- Selskapene skal praktisere meroffentlighet.
- Selskapene skal være bevisst sitt samfunnsansvar og ha forsvarlig drift ut fra etiske retningslinjer, miljøkrav, arbeidsrettigheter, innkjøpspolitikk og likestilling.

Eierskapsmeldingens omtale av Abakus AS er tatt inn i denne rapportens vedlegg 7. Som det fremgår er ikke rubrikkene for selskapets styringsdokumenter utfylt. I feltet *bakgrunn for eierskapet* er teksten en gjengivelse av vedtaket i formannskapet ved kjøp av aksjer, mens feltet *vedtektsfestet formål* er utfylt med en tekst som ikke er i overensstemmelse med

selskapets vedtekter. Det er ikke angitt hvordan rapporteringen fra selskapet til kommunen skal skje. Under *kommunens vurdering og eierstrategi* heter det:

«Få adgang til å benytte selskapet i store/kompliserte anskaffelser.»

Ordføreren forteller at det vil bli foretatt endringer i omtalen av Abakus når ny eierskapsmelding skal behandles. Hun ønsker å få en tydeligere strategi for hvor aktiv kommunen skal være i selskapet. Dette ser hun i sammenheng med hvordan kommunen skal løse innkjøpsarbeidet i fremtiden. Da kommunen kjøpte én aksje var det for å få tilgang til selskapets tjenester og deres kompetanse rundt offentlige anskaffelser. Ettersom Abakus har få leverandøravtaler i Frøya sin region, har kommunen bare benyttet selskapets tjenester på større anskaffelser. Dersom selskapet beveger seg nærmere kommunens geografiske nedslagsfelt, kan det bli aktuelt å innta en mer aktiv rolle både som eier og kunde enn nå.

Ordføreren mener at eierskapsmeldingens angivelse av et «støttende» eierskap i Abakus var beskrivende for eierforholdet da dokumentet ble vedtatt. Nå må kommunen vurdere dette på bakgrunn av signal fra selskapet om å innta en mer aktiv rolle i Frøya sitt distrikt.

Revidering av eierskapsmeldingen

Ifølge kommuneloven¹⁰ skal eierskapsmeldingen behandles minst én gang i valgperioden. Dette er så langt ikke gjort i Frøya kommune. Ordføreren forteller at administrasjonen har begynt arbeidet, med mål om å bli ferdig i 2022.

3.3.2 Eierrepresentasjon

Frøya kommunes eierrepresentant

I Frøya kommunes delegeringsreglement er følgende myndighet delegert til ordføreren:

«Representere kommunen ved generalforsamlinger, årsmøter o.l. der det ikke er oppnevnt spesielle representanter som har fått møte- og representasjonsrett. Ordføreren kan bemyndige andre til å delta/representere kommunen».

Ordføreren forteller at dette ikke var noe tema som ble diskutert da delegeringsreglementet ble behandlet. Prosedyrene for hvem som representerer kommunen er videreført fra tidligere perioder. Varaordføreren møter dersom ordføreren er forhindret. Deretter er det hovedutvalgsleder som møter, og om heller ikke dette passer stiller kommunen med en administrativ representant.

¹⁰ Kommunelovens § 26-1

Ifølge eierskapsmeldingen skal kommunen skal ha et eierutvalg, der ordfører, opposisjonsleder og rådmann deltar. Utvalget skal behandle strategiske spørsmål før de fremmes for politisk behandling, og være et fora for å diskutere strategi foran generalforsamlinger og eiermøter. Ordføreren forteller at eierutvalget ikke er en fungerende arena, men trekker frem at de for noen eierskap blir representert både med ordfører, opposisjonsleder og kommunedirektør. Eksempelvis i Trønderenergi, men dette hører likevel til sjeldenheten.

Myndighet til eierrepresentanten

I kommunens eierskapsmelding heter det:

«Uavhengig av hvem som representerer eier i eierorganet, bør prinsipielle diskusjoner tas av kommunestyret i forkant av møter i de operative eierorganer. (...) Det vil være opp til kommunestyret å ta stilling til hvor mye som skal være forankret eller diskutert i kommunestyret i forkant av behandling i de operative eierorganet. Det er også den enkelte representant sitt selvstendige ansvar å innhente tilstrekkelig informasjon til å kunne utøve sin rolle som eierrepresentant for en kommune i det aktuelle selskapet.»

Rekkevidden til ordførerens myndighet i ukurante, uvanlige eller kontroversielle saker i generalforsamlingen har ifølge ordføreren ikke vært en aktuell problemstilling for Abakus. Erfaringene hennes fra andre selskap er at hun får et forvarsel om at ting er på gang gjennom ordførerkollegiet eller andre kanaler. Hun vil da orientere formannskapet og innhente synspunkter derfra. Dersom det er behov for å orientere kommunestyret, har det hendt at generalforsamlingene har blitt utsatt. Dermed har kommunen fått bedre tid til å forberede seg, og få de nødvendige mandatene fra kommunestyret.

Innkalling og gjennomføring av generalforsamlinger

I følge § 9 i selskapets vedtekter skal generalforsamlingen avholdes innen utgangen av juni, og innkallingen skal sendes senest én uke før møtet skal holdes. Ordføreren vurderer disse fristene som tilstrekkelige.

Innkallingene for de tre siste generalforsamlingene ble adressert til ordførerne i eierkommunene. Innkallingen i 2019 ble sendt 10 dager før møtet, i 2020 11 dager, og i 2021 13 dager før generalforsamlingen skulle avholdes. Ordføreren forteller at innkallingene til generalforsamlinger i Abakus ikke blir lagt fram for noe politisk organ, men kopi blir sendt til økonomisjef og kommunedirektør for å høre om de har noen innspill knyttet til regnskap og årsmelding.

Tabell 9. Representasjon på selskapets generalforsamlinger¹¹

	2019		2020		2021	
	Til stede	Avgitt fullmakt	Til stede	Avgitt fullmakt	Til stede	Avgitt fullmakt
Alvdal kommune	X		X		X	
Folldal kommune	X		X		X	
Frøya kommune					X	
Elverum kommune			X		X	
Engerdal kommune	X		X		X	
Orkland kommune			X		X	
Os kommune			X		X	
Rendalen kommune		X	X		X	
Rindal kommune					X	
Røros kommune			X		X	
Stor-Elvdal kommune		X	X		X	
Tolga kommune	X		X		¹²	
Trysil kommune	X		X		X	
Tynset kommune		X	X		X	
Åmot kommune		X	X			X

Kilde: Protokoller fra Abakus sine generalforsamlinger

Ordfører i Frøya deltok i generalforsamlingen i 2021, som ifølge protokollen var første år kommunen var representert. De to siste årene ble generalforsamlingene gjennomført digitalt. Ordføreren peker på at digitale møter er effektive med tanke på reiseavstand, og øker muligheten for å delta. Hun opplever generalforsamlingen som nyttig, og gjennomføringen var ryddig.

Vedlegg 6 viser hvilke saker som ble behandlet i generalforsamlingene de 3 siste årene. Utover de faste, gjentakende sakene ble det i 2019 og 2020 vedtatt å ta inn nye eiere gjennom forhøyelse av selskapets egenkapital ved nytegring.

Oppfølging av Frøya kommunes eierskapsmelding

Eierskapsmeldingen stiller krav om at selskapene skal praktisere meroffentlighet og at de skal være bevisst sitt samfunnsansvar. Ettersom Frøya kommune kom inn på eiersiden i ettertid av

¹¹ Kilde: Protokoll fra Abakus sine generalforsamlinger 2019-2021

¹² Ifølge protokollen var ikke Tolga kommune representert. Revisjonen har fått bekreftet at dette ikke var tilfelle.

de andre eierne, deltok ikke ordføreren i de innledende samtalene. Hun har dermed ikke kjennskap til hva som ble kommunisert mellom eierne og styret i oppstartsfasen. Ordføreren forteller at hun ikke har brukt generalforsamlingen til å formidle kommunens generelle eierskapspolitikk. Hun mener at dette er et tema som egner seg best i eiermøter, men det har heller ikke vært tatt opp der.

3.3.3 Eiermøter og dialog med selskapet

Eiermøter

I forbindelse med de årlige generalforsamlingene blir det vanligvis avholdt eiermøter. Det blir ikke ført referat fra møtene. Eiermøtet i 2020 ble ifølge styrelederen avlyst på grunn av pandemien, mens det i 2021 ble utsatt i påvente av å kunne avholde et fysisk møte i løpet av høsten. Styrelederen har informert om at dette ikke har latt seg gjennomføre. Fra eiermøtet i 2019 foreligger det et notat, hvor det fremgår at selskapets daglige leder rapporterte om anskaffelser for eierkommunene i 2018 og om e-handelsprosjektet.

Ifølge styrelederen har informasjon til eierne samlet de to siste årene utelukkende skjedd i generalforsamlingene. I 2021 ble det mellom annet informert om skifte av daglig leder.

Rapportering fra selskapet til eierne

Abakus rapporterer til eierne gjennom årsregnskap og årsmelding. Dokumentene sendes til eierkommunene sammen med innkallingen til generalforsamlinger. Utover dette er det ingen faste sykluser på skriftlig rapportering til eierne. Under eiermøtene blir det gitt muntlige rapporteringer om aktuelle tema, og det samme er tilfelle under samlinger for mindre grupper av eiere i regionrådsmøter og kommedirektørmøter i løpet av året.

Årsregnskapet inneholder resultatregnskap, balanse og noter, og er oppstilt etter regnskapsreglenes bestemmelser for små foretak. Små foretak er ikke lenger pliktig til å utarbeide årsberetning.¹³ Ettersom det er vedtektsfestet at generalforsamlingen både skal godkjenne årsregnskap og årsberetning, blir den likevel utarbeidet. Selskapets årsberetning blir avlagt av styret, og inneholder en kortfattet redegjørelse om følgende:

- Virksomhetens art og hvor den drives
- Fortsatt drift
- Arbeidsmiljø
- Likestilling

¹³ Endring i regnskapsloven med virkning fra regnskapsåret 2017

- Ytre miljø
- Selskapet resultat- og balanseutvikling
- Fremtidsutsikter

Frøya kommune har ingen faste rapporteringsrutiner fra Abakus til kommunestyret. Ordføreren forteller at kommunestyret får orientering gjennom protokollen fra generalforsamlingen, som blir lagt fram som referatsak. Dersom årsmelding og regnskap ligger i protokollen, får kommunestyret innsyn i disse dokumentene. Ordføreren forteller videre at kommunestyret får dokumenter etter forespørsel. Hun kjenner ikke til at det har vært noen spørsmål om Abakus i kommunestyret.

Frøya kommunes dialog med selskapet

Ordføreren forteller at hun ikke har hatt noen dialog med selskapets ledelse utenom generalforsamlinger og felles eiermøter.

3.3.4 Sammensetning og valg av styre

Selskapets vedtekter sier at styret skal ha 2-5 medlemmer. Disse skal velges av generalforsamlingen for ett år om gangen, men de kan ta gjenvalg. I aksjonæravtalen er dette presisert nærmere, ved at det er angitt at styret skal bestå av 3 medlemmer og 2 varamedlemmer. Siden den kommunale overtakelsen av selskapet i 2015 har styret bestått av:

- Ole Martin Norderhaug (leder)
- Marit Gilleberg
- Jon Ola Kroken

Beathe Sandvik Meland, kommunedirektør i Frøya, er valgt som 1. vararepresentant, og Egil Eide, varaordfører i Folldal er 2. vara til styret.

Retningslinjer for styrets sammensetning og kompetanse

I aksjonæravtalen for selskapet heter det om styrets sammensetning:

«Styremedlemmer til Selskapets styre skal velges ut fra kompetanse og settes sammen på en slik måte at styret kan bistå daglig leder i en profesjonell drift av selskapet.»

I sak 12 under Abakus sin generalforsamling i 2020 er følgende protokollert:

«Det har forøvrig kommet noen spørsmål omkring hvorvidt det kunne være fornuftig å utvide styret med en representant slik at små aksjeeiere også i større grad kunne bli representert i styret. Det er også en realitet at eiermassen har vokst og trolig også vil gjøre det fremover. Dette påvirker oppdragsmengden, bemanningen etc.

Valgkomitéen mener derfor at det er for tidlig å ta stilling til dette i årets generalforsamling, men vi ønsker å anmode styret om å utrede dette nærmere og komme tilbake i neste generalforsamling med forslag til styrets størrelse, sammensetning og forslag til om eventuelle varamedlemmer skal velges for 1 eller 2 år.»

Styret tok dette opp til behandling i sak 45/20 den 15.12.20 og sak 05/21 den 13.01.21, hvor det heter:

«Styret er av den oppfatning at det ikke er behov for å ha flere medlemmer i styret. Dagens sammensetning av medlemmer er bra med tanke på erfaring opp mot kommuneadministrasjon, fylkeskommune, privat næringsliv og politikk. Viktig å ha med noen fra en kommune som sitter i styret. Ser det som positivt å ha med den kompetansen som en kommunedirektør har.

Vedtak:

Styreleder lager formulering til svar på denne saken, og sender denne over til leder i valgkomitéen.»

Ordføreren sitter i valgkomitéen, og har vært involvert i to runder med valg av styremedlemmer. Hun forteller at komitéen ikke har noen skriftlige retningslinjer for arbeidet utover det som er nedfelt i aksjonæravtalen. Ordføreren forteller at diskusjonene i komitéen har dreid seg om sammensetning basert på geografisk fordeling, kjønn og blanding mellom administrasjon og politikk.

Valgkomité

Ordningen med valgkomité er ikke vedtektsfestet, men i stedet nedfelt i aksjonæravtalen. Valgkomitéen består av tre personer, og de fremmer forslag til generalforsamlingen om valg av styre. Valgkomitéens medlemmer blir valgt for to år av gangen i en egen sak i generalforsamlingen, hvor det også vedtas hvem som skal være valgkomitéens leder. Personene som velges er personlig valgt.

Valgkomitéen består nå av:

- Mona Murud, ordfører i Alvdal (leder)
- Mons Otnes, kommunedirektør i Rindal
- Kristin Furunes Strømskag, ordfører i Frøya

Rolleavklaring mellom selskapets styre og kommuneledelsen

For å unngå habilitetsproblem anbefaler KS at ordfører og kommunedirektør ikke bør sitte i styret i kommunalt eide selskaper. Kommunedirektøren i Frøya er valgt som 1.

vararepresentant til styret i Abakus. Ordføreren forteller at kommunen ikke har diskutert mulige habilitetsproblem, hverken for Abakus eller generelt. I selskapet har det vært et tema i valgkomitéen, men ikke på generalforsamlingen.

3.4 Vurdering av eierstyringen

3.4.1 Eierens styringsdokumenter

Revisjonen har brukt følgende vurderingskriterier for dette temaet:

- Selskapets vedtekter skal oppfylle minimumskravene i aksjelovens § 2-2
- Kommunestyret skal vedta en eierskapsmelding, hvor de generelle prinsippene for eierstyring og kommunens formål med eierskapet i Abakus AS er nedfelt
- Eierskapsmeldingen bør revideres jevnlig, og må behandles minst én gang i valgperioden

Selskapets vedtekter oppfyller kravene i aksjeloven.

Minimumskravene til vedtekter i et aksjeselskap er oppfylt. Disse er supplert med noen øvrige vedtaksfestede bestemmelser og en aksjonæravtale. Etter revisjonens vurdering gir vedtektene og aksjonæravtalen til sammen et hensiktsmessig rammeverk for hvordan eierne av Abakus i fellesskap skal utøve eierstyring. Revisjonen kan imidlertid ikke se at aksjonæravtalen har blitt behandlet av Frøya kommune. Vi legger til grunn at dette i første omgang vil bli fulgt opp fra selskapets side gjennom oversending av dokumentet for behandling.

Frøya kommunestyre har vedtatt en eierskapsmelding, men omtalen av eierskapet i Abakus er mangelfull.

I eierskapsmeldingen er det nedfelt noen generelle prinsipper for kommunens eierskapspolitikk, samt omtale og føringer for hvert enkelt selskap. Eierskapsmeldingen ble vedtatt like etter at Frøya kjøpte seg inn i Abakus, noe de faktiske opplysningene og omtalen av selskapet bærer preg av. På dette tidspunktet hadde ikke kommunen noen ferdig strategi for hvordan Abakus skulle brukes i innkjøpsarbeidet. Vi har merket oss at ordføreren ønsker at dette blir tydeliggjort ved revideringen av eierskapsmeldingen, noe revisjonen også ser behov for.

Eierskapsmeldingen har så langt i valgperioden ikke blitt revidert.

Kommuneloven stiller krav om eierskapsmeldingen skal revideres minst én gang i valgperioden. Revisjonen finner det uheldig at det går langt ut i valgperioden før

kommunestyret gis anledning til å behandle saken. Vi har imidlertid merket oss at arbeidet er igangsatt, og legger til grunn at dokumentet vil bli revidert i løpet av 2022.

3.4.2 Eierrepresentasjon

Revisjonen har vurdert fakta opp mot følgende kriterier:

- Kommunen bør utnevne sentrale folkevalgte som eierrepresentanter
- Myndigheten til kommunens eierrepresentant skal være tydelig avklart
- Generalforsamlinger skal gjennomføres i tråd med aksjelovens bestemmelser
- Eierskapet i Abakus AS skal følges opp i tråd med kommunens eierskapsmelding

Ordføreren er kommunens eierrepresentant, men kommunens eierutvalg har ikke fungert

Frøya oppfylder KS' anbefaling om at sentrale folkevalgte bør representere kommunen i generalforsamlinger. Dette er nedfelt i kommunens delegeringsreglement, og praksis for utøving av eierrollen i Abakus har vært i samsvar med dette.

Bestemmelsene i eierskapsmeldingen om at kommunen skal ha et eierutvalg bestående av ordfører, opposisjonsleder og kommunedirektør har ikke blitt fulgt opp. Det var ment som et fora der kommunens strategi kunne diskuteres forut for generalforsamlinger. Med mindre bestemmelsen blir opphevet av kommunestyret selv, er det en ordning som må følges opp.

Myndigheten til kommunens eierrepresentant er beskrevet i eierskapsmeldingen

Veilederen fra KS om god eierstyring peker på at kommunikasjonen mellom kommunestyret og eierrepresentanten bør være forutsigbar, og at den bør være forankret i eierskapsmeldingen. Etter revisjonens vurdering er denne anbefalingen innfridd.

Eierskapsmeldingen sier at prinsipielle diskusjoner skal tas i kommunestyret i forkant av generalforsamlingene. Eierrepresentanten er dermed ansvarlig for å innhente mandat i uvanlige og kontroversielle saker. Dette har så langt ikke vært aktuelt for Abakus. Utfra den praksisen som kommunen har for andre selskap, er det revisjonens vurdering at dette fungerer etter intensjonene.

Generalforsamlingene gjennomføres i tråd med aksjeloven

Innkalling og gjennomføring av generalforsamlinger i Abakus tilfredsstiller etter revisjonens vurdering både formalkravene i aksjeloven og selskapets vedtekter. Ifølge protokollene fra generalforsamlingene var ikke Frøya kommune representert før i 2021. Selv om Frøya kommune bare har en marginal eierandel i selskapet, er det etter revisjonens vurdering viktig å delta i generalforsamlingene. Dette både for å fremme sine eierinteresser, og for å kunne fange opp nyttig informasjon.

Kommunens generelle eierskapspolitikk er ikke formidlet til selskapet

Frøya kommunes eierskapsmelding omtaler noen generelle krav til alle selskaper kommunen eier. Etter revisjonens vurdering er dette styringssignal som ikke bare eierrepresentanten, men også selskapets styre bør være kjent med. Vi mener at dette er tema som hører naturlig hjemme i Eiermøter, enten i fellesmøter med de andre eierne eller i særskilte Eiermøter mellom Frøya kommune og styret i Abakus.

3.4.3 Eiermøter og dialog med selskapet

Revisjonen har vurdert om følgende kriterier er oppfylt:

- Det bør avholdes jevnlig Eiermøter med selskapets ledelse og de andre aksjonærene
- Kommunestyret bør få en årlig rapport om tilstanden til selskapene kommunen har eierinteresser i

Det avholdes normalt Eiermøter i Abakus i forbindelse med generalforsamlinger

Selskapet benytter seg av muligheten for å avholde møter med eierne om tema som ikke hører naturlig hjemme i en formell generalforsamling. Revisjonen har forståelse for at pandemien har medført avlysning og utsetting de to siste årene, og legger til grunn at de ordinære rutinene gjenopptas når situasjonen normaliserer seg.

Kommunestyret får ingen rapporter om selskapets virksomhet

KS anbefaler en årlig rapport til kommunestyret om tilstanden for selskapene kommunen har eierinteresser i. Frøya kommune har ikke rutiner for dette. Årsregnskap og årsmelding for Abakus blir sendt til kommunen sammen med innkallingen til generalforsamlingen. Selv om kommunestyret får protokollen fra generalforsamlingen som referatsak, synes informasjonen som går til kommunestyret om selskapets tilstand og virksomhet å være mangelfull. Etter revisjonens mening bør kommunen vurdere hvordan KS sin anbefaling kan ivaretas på en bedre måte både for dette og andre selskaper.

3.4.4 Sammensetning og valg av styre

For dette temaet er det benyttet følgende vurderingskriterier:

- Kommunen bør påse at selskapet har retningslinjer for styrets sammensetning og kompetanse
- Det bør vedtektsfestes en ordning med bruk av valgkomité ved valg av styre
- Ordfører og kommunedirektør bør ikke være medlem av selskapets styre

Abakus har retningslinjer som angir styrets sammensetning og kompetanse, men disse er lite spesifikke

Eier har ansvaret for å sikre at styret har den nødvendige kompetansen for å nå selskapets mål. I aksjonæravtalen for Abakus heter det at styret skal velges ut fra kompetanse, og settes sammen på en slik måte at styret kan bistå daglig leder i en profesjonell drift av selskapet. Protokollen fra generalforsamlingen i 2020 viser at eierorganet også er opptatt av spørsmålet om antall styremedlemmer og representasjon for de minste eierne.

Retningslinjene kunne etter revisjonens vurdering med fordel gitt mer spesifikke føringer for valgkomitéens arbeid. Så lenge kompetansekravene ikke er mer konkrete, har eierne gitt valgkomitéen stort spillerom. Det er viktig at eierne er bevisst på dette, og vurderer om det er ønskelig å gi noen tydeligere føringer.

Ordningen med valgkomité er nedfelt i aksjonæravtalen

KS anbefaler at det bør vedtektsfestes en ordning med bruk av valgkomité ved valg av styre. For Abakus er dette i stedet nedfelt i aksjonæravtalen. Ettersom eierskap i Abakus forutsetter tiltredelse til aksjonæravtalen, gir dette etter revisjonens vurdering sikkerhet for at intensjonen bak KS sin anbefaling blir ivaretatt.

Kommunen bør være bevisst på mulige rollekonflikter

For å unngå rollekonflikter, anbefaler KS at kommunedirektør og ordfører ikke bør sitte i styret for selskaper kommunen eier. Kommunedirektøren i Frøya er 1. vararepresentant i styret for Abakus. Det er ingen formelle hinder for dette, men det kan skape utfordringer for kommunens saksbehandling der Abakus er part. Men samtidig er det viktig at selskapet innehar den type kompetanse som en kommunedirektør kan bidra med. Etter revisjonens vurdering bør kommunen ha en bevisst holdning til disse avveiningene når generalforsamlingen neste gang skal velge styremedlemmer.

3.5 Konklusjon og anbefalinger for eierskapskontrollen

3.5.1 Konklusjon

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

Revisjonen mener at Frøya kommune i hovedsak lever opp til de viktigste krav og forventninger som er knyttet til eierskap i et aksjeselskap. Som eierrepresentant forholder ordføreren seg til selskapet gjennom generalforsamlinger og eiermøter, og selskapets styre og daglige leder

ivaretar selskapets virksomhet. Dersom det skal behandles saker i generalforsamlingen av uvanlig karakter, må ordføreren innhente fullmakt fra kommunestyret. En slik rollefordeling er i tråd med normene for god eierstyring.

Kommunens eierskapsmelding er fra 2018, og omtalen av Abakus er etter revisjonens mening noe mangelfull. På det tidspunktet hadde kommunen nettopp kjøpt seg inn i selskapet, og det var et åpent spørsmål hvor nært kommunen skulle knytte seg til selskapets virksomhet. Revisjonen legger til grunn at eierskapsmeldingen vil bli revidert i 2022, og at formålet og føringene for eierskapet i Abakus vil komme tydeligere frem.

Bestemmelsene i eierskapsmeldingen om at kommunen skal ha et eierutvalg bestående av ordfører, opposisjonsleder og kommunedirektør har ikke blitt fulgt opp.

Kommunens eierskapsmelding har noen generelle føringer omkring samfunnsansvar og meroffentlighet. Dette er styringssignal kommunen bør formidle til selskapet.

Kommunestyret får ingen årlig rapport om virksomheten og tilstanden til Abakus. Etter revisjonens mening bør kommunen vurdere om det skal innføres slike rutiner både for Abakus og andre selskaper, og om det skal lages retningslinjer for dette i eierskapsmeldingen.

Kommunedirektøren i Frøya er 1. vararepresentant til styret i Abakus. Det kan medføre habilitetsproblem dersom selskapet er part i en sak som skal behandles av kommunen. Det er viktig at kommunen er bevisst på dette når styrevalg er tema.

3.5.2 Anbefalinger

Revisor vil anbefaler Frøya kommune å

- beskrive formålet og føringene for eierskapet i Abakus på en tydeligere måte når eierskapsmeldingen blir revidert
- følge opp bestemmelsen i eierskapsmeldingen om et eierutvalg
- sørge for at eierskapsmeldingens generelle prinsipper for alt kommunalt eierskap blir formidlet til Abakus
- vurdere årlige rapporteringsrutiner til kommunestyret om virksomheten og tilstanden til Abakus og øvrige selskaper
- være bevisst på mulige rollekonflikter ved valg av styremedlemmer

4 TJENESTELEVERANSENE

4.1 Problemstilling

Hvor fornøyde er deltakerkommunene med tjenestene fra Abakus?

Dette er en beskrivende problemstilling som ikke blir målt mot noen revisjonskriterier.

4.2 Tjenestene fra Abakus

Deltakerkommunene har ikke egne innkjøpsavdelinger, og Abakus fungerer som en ekstern innkjøpsavdeling for deltakerne. Selskapets tjenester har til formål å sørge for at kommunenes innkjøpsbehov blir dekket på en lovlig og fordelaktig måte. I tillegg gir selskapet råd og veiledning på anskaffelsesrelaterte spørsmål.

De 11 største eierne deltar med en fastpris for de rullerende avtalene. De øvrige kommunene er ikke omfattet av felles rammeavtaler, og benytter selskapet til enkeltkjøp og eventuelt egne rammeavtaler. Alle deltakerne betaler etter timepris for enkeltkjøp og egne rammeavtaler.

Samarbeidet er bygd opp med to innkjøpsregioner. Det inngås ett sett med rammeavtaler for de 4 opprinnelige eierne i Sør-Østerdal, og ett sett for de 7 i Nord-Østerdal. I tillegg er det inngått en del rammeavtaler for Frøya og Elverum kommune hver for seg. For noen avtaleområder inngås det parallelle rammeavtaler. Den enkelte kommune avgjør selv hvilke rammeavtaler de skal delta i før konkurransen lyses ut. I tillegg inngås det rammeavtaler som er unike for den enkelte kommune.

Tabell 10. Ramme- og tjenesteavtaler gjennom Abakus per 16. september 2021¹⁴

Kommune	Region	Oppdekkede avtaleområder	Antall avtaler		
			I samarbeid	Unike	Sum
Engerdal	Sør-Østerdal	37	52	5	57
Stor-Elvdal	Sør-Østerdal	34	60	3	63
Trysil	Sør-Østerdal	46	50	19	69
Åmot	Sør-Østerdal	29	53	2	55
Alvdal	Nord-Østerdal	22	51	1	52
Folldal	Nord-Østerdal	20	43	0	43
Os	Nord-Østerdal	25	59	4	63
Rendalen	Nord-Østerdal	30	47	10	57
Røros	Nord-Østerdal	20	22	5	27
Tolga	Nord-Østerdal	25	49	0	49

¹⁴ Kilde: Abakus sin hjemmeside.

Kommune	Region	Oppdekkede avtaleområder	Antall avtaler		
Tynset	Nord-Østerdal	27	49	3	52
Frøya		3	0	9	9
Elverum		2	0	5	5

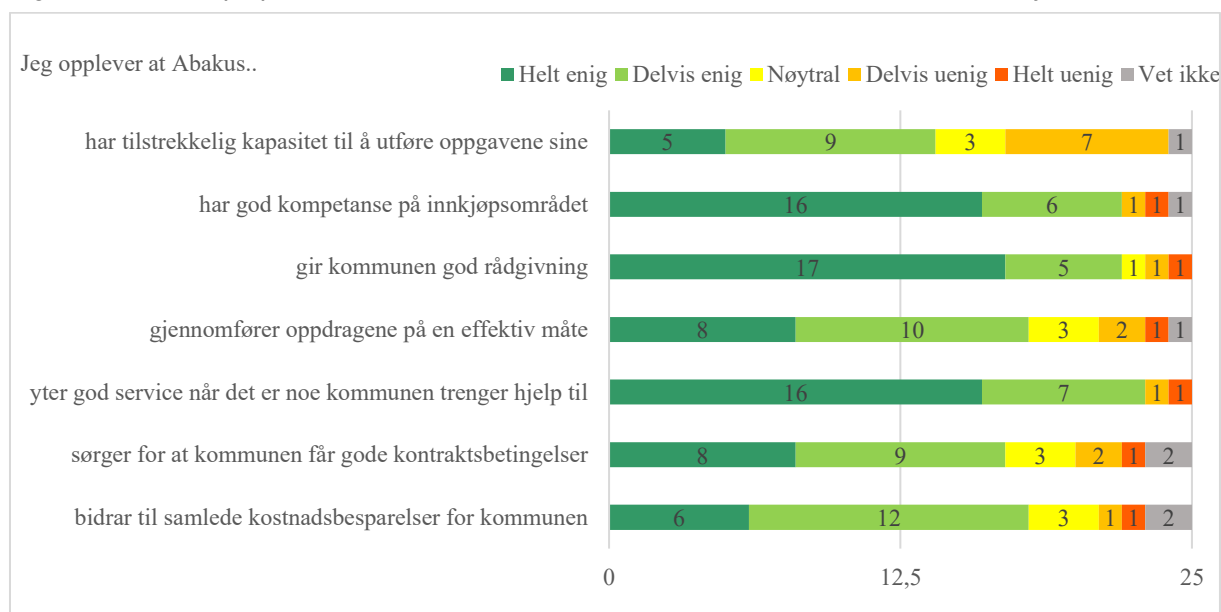
Tabelloversikten viser omfanget av ramme- og tjenesteavtaler, hvor enkeltanskaffelser ikke er tatt med. I de to innkjøpsregionene er det Trysil som har flest avtaler (69), og Røros færrest (32). Stor-Elvdal og Os har flest avtaler hvor det samarbeides mellom to eller flere kommuner.

4.3 Kundetilfredshet

I dette kapitlet presenteres data fra en spørreundersøkelse rettet mot kommunedirektører, kommunenes representant i innkjøpsrådet og ledere for teknisk sektor. Spørreundersøkelsen omfattet de 13 kommunene som har rammeavtaler gjennom Abakus, og alle disse har deltatt i undersøkelsen med minst én respondent. Undersøkelsen omfattet tre tema: tilfredshet med tjenestene, om Abakus ivaretar ulike samfunnshensyn, og hvordan samhandlingen med selskapet oppleves. Respondentene ble bedt om å ta stilling til påstander knyttet til temaene. I det følgende presenteres svarfordelingen fra de 25 som svarte på undersøkelsen.

4.3.1 Tilfredshet med tjenestene

Figur 1. Svar på påstander om deltakerkommunenes tilfredshet med Abakus sine tjenester.



Kilde: Revisjon Midt-Norge

For samtlige av de 7 positivt ladede påstandene var flertallet av respondentene helt eller delvis enige. De mest positive tilbakemeldingene ble gitt på påstandene knyttet til kompetanse,

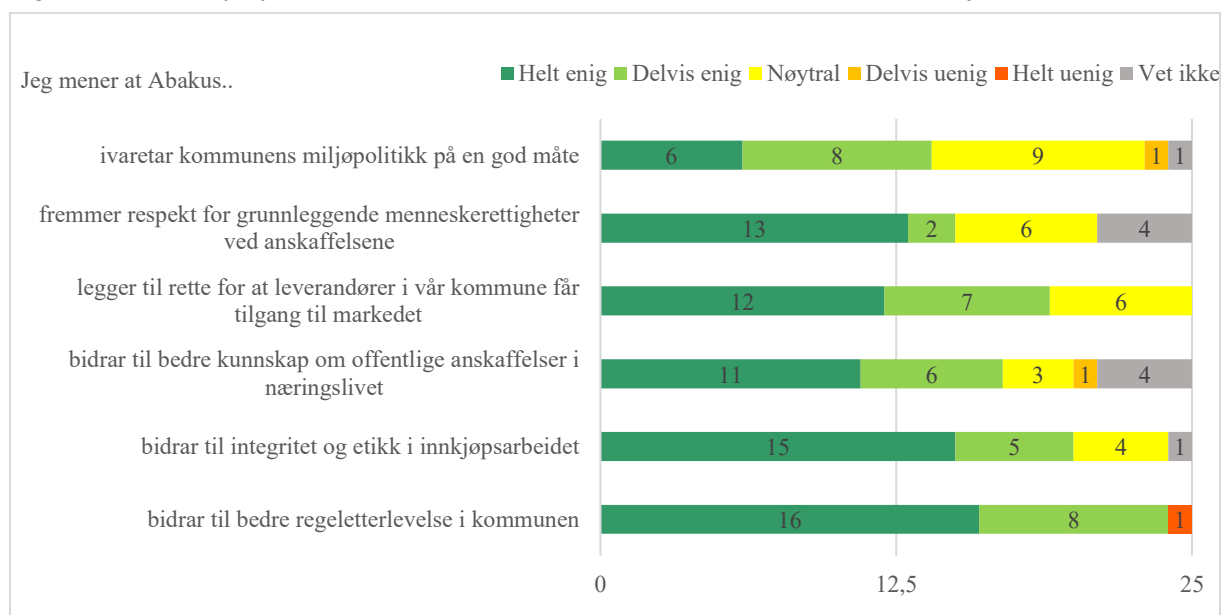
rådgivning og servicenivå. Størst innslag av kritiske tilbakemeldinger var knyttet til Abakus sin kapasitet, hvor 7 av de 25 respondentene var delvis uenige i at den var tilstrekkelig.

En av kommentarene lød slik:

Har vært for lite bemanning hos Abakus til tider, på grunn av sykdom og bytte av ansatte. Det gjør at jeg har svart delvis enig på noen av spørsmålene. Ellers er vi godt fornøyd med samarbeidet vi har med Abakus. De har god juridisk kompetanse innenfor innkjøp, som vi har vanskeligheter med å skaffe i egen kommune.

4.3.2 Ivaretagelse av samfunnshensyn

Figur 2. Svar på påstander om hvor vidt Abakus ivaretar ulike samfunnshensyn.



Kilde: Revisjon Midt-Norge

For alle påstandene var flertallet gjennomgående positive i sin oppfatning av hvilken rolle Abakus spiller. Dette var mest fremtredende for selskapets bidrag til integritet, etikk og regel etterlevelse i kommunen. Halvparten av respondentene var helt enige i at Abakus legger til rette for at leverandørene i kommunen får tilgang til markedet. Innslaget av respondenter som svarte «vet ikke» var relativt høyt for et par av påstandene.

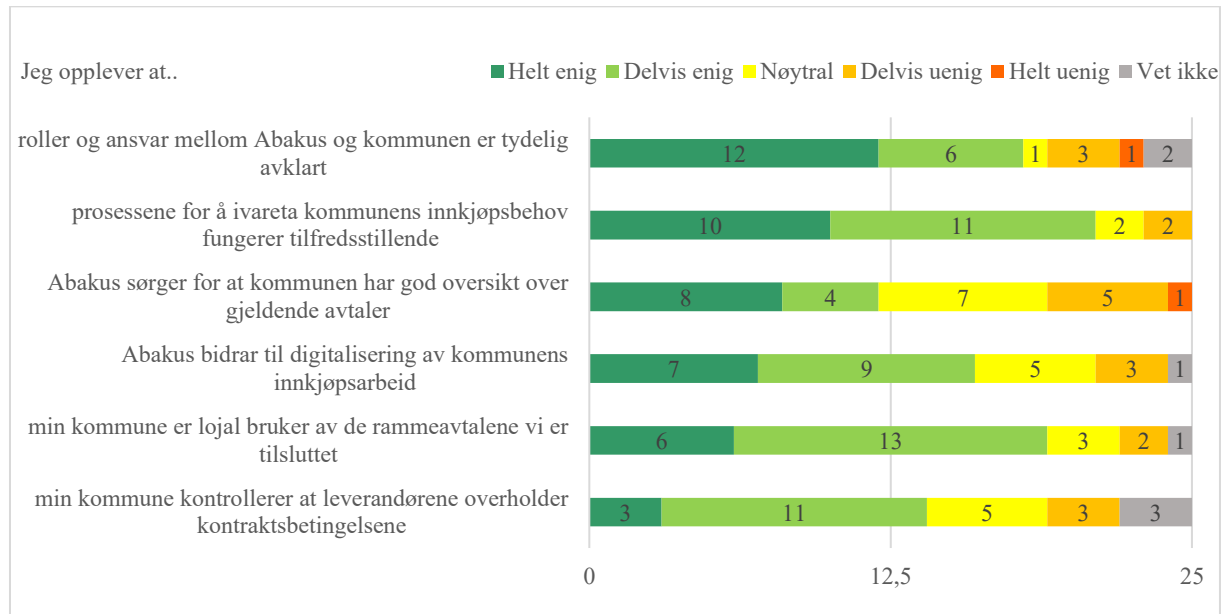
Kommentarer fra to av respondentene:

- *Abakus er avhengig av at Eiermøtet gjør noen prinsipielle valg, f.eks. knyttet til mer offensiv politikk innenfor miljø. Derfor kan Abakus stå i en skvis om ikke kommunene er omforente om slike spørsmål. Eiermøtet er derfor et særdeles viktig organ for at Abakus skal bli enda mer offensiv innen klima og miljø.*

- *Flere av mine besvarelser knytter seg til kommunesamarbeidet i Abakus. Kommunene gjør det for eksempel ofte vanskelig for Abakus å gjennomføre effektive og miljømessige gode anskaffelser. Dette mener jeg ikke kan lastes Abakus som selskap.*

4.3.3 Samhandlingen med Abakus

Figur 3. Svar på påstander om kommunens samhandling med Abakus



Kilde: Revisjon Midt-Norge

Et stort flertall hadde en positiv oppfatning rundt rolleklarhet og prosessene rundt ivaretagelse av innkjøpsbehov. Svarene var mer splittet på påstandene knyttet til oversikt over avtaleverket og Abakus sitt bidra til digitalisering. Over halvparten var «delvis enig» i at kommunen er lojal overfor de rammeavtalene de er tilsluttet. Ikke alle respondentene gikk helt god for at kommunen kontrollerer at leverandørene overholder kontraktsbetingelsene.

Noen av respondentene benyttet muligheten til å gi konkrete tilbakemeldinger om samhandlingen, herunder:

- *Ønsker en annen løsning for deling av filer og dokumenter enn via Abashare. Det er en løsning som ikke fungerer optimalt.*
- *Savner etterlevelsesverktøy for avtaler.*

5 SELSKAPETS KOMPETANSE, KAPASITET OG SYSTEM

5.1 Problemstilling

Har selskapet den nødvendige kompetanse, kapasitet og system for å ivareta sin oppgave for eierkommunene?

5.2 Revisjonskriterier

I vedlegg 1 har vi utledet hvilke revisjonskriterier tilstanden hos Abakus vil bli målt mot.

Kapasitet:

- Selskapet skal ha tilstrekkelig kapasitet til å gjennomføre oppgavene sine

Kompetanse:

- Selskapet skal ha den nødvendige kompetansen for å utføre oppgavene sine
- Selskapet bør ivareta behovet for kompetanseutvikling i takt med nye krav og forventninger

Styrende dokumenter:

- Styret skal sikre at egenregibestemmelsene blir overholdt
- Selskapet skal ha styrende dokumenter for å sikre at anskaffelsesreglene blir overholdt
- Myndigheten til daglig leder skal være formalisert

System og rutiner:

- Det skal utarbeides protokoller fra styremøter
- Selskapets risikoeksponering bør gjennomgås systematisk og regelmessig av styret
- Selskapet skal ha kontrollsystem for å overvåke at de styrende dokumentene blir etterlevd
- Styret skal sikre tilstrekkelig rapportering til eierne
- Daglig leder skal rapportere til styret minst hver fjerde måned om selskapets virksomhet, stilling og resultatutvikling
- Daglig leder skal forberede tilfredsstillende beslutningsgrunnlag for styret
- Selskapet skal bruke et elektronisk verktøy for konkurransegjennomføring

5.3 Faktagrunnlag

5.3.1 Kapasitet

Vurdering fra kundene

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å ta stilling til følgende påstand: «Jeg opplever at Abakus har tilstrekkelig kapasitet til å utføre oppgavene sine». 5 av 25 sa seg helt

enige, og 9 delvis enige. Av de resterende 11 var 7 delvis uenige, 3 nøytrale, mens den siste svarte «vet ikke».

Kundenes opplevelse av servicenivå og effektivitet er to indikatorer som sier noe om selskapets kapasitet. 16 av 25 respondenter var helt enige i at Abakus yter god service når kommunen trenger hjelp, mens 7 var delvis enige. På påstanden om at Abakus gjennomfører oppdragene på en effektiv måte, var 8 helt enige og 10 delvis enige. Andelene som uttrykte ulike grader av misnøye, var små for begge disse indikatorene.

Selskapets egenvurdering

Ifølge selskapets ledelse går arbeidet i bølger, hvor det tidvis oppstår etterslep ved rulling av rammeavtaler. Det ble fremholdt at dette ofte skyldes at de ikke mottar tilbakemelding fra kommunene, og at mye brukerinvolvering kan gå ut over fremdriften. Samtidig med at rammeavtaler gir bedre betingelser desto flere kommuner som er med, tar prosessen lengre tid. Som hovedregel settes jobben i gang innen 14 dager etter å ha fått oppdraget, men tidsbruken i anskaffelsesarbeidet kan ofte være uforutsigbar. Det kan være merarbeid med innsyn og klager, men også arbeidet i brukergruppene kan ta lang tid.

Gjennomgang av styreprotokollene viser at det i juni 2020 ble rapportert fra daglig leder om at det var for få ansatte i forhold til arbeidsmengden. Dette løste seg, og i selskapets strategiplan for 2021 heter det:

I løpet av 2020 fikk Abakus en ny ansatt, en ansatt sluttet og en gikk av med pensjon. Ved utgangen av 2020 hadde Abakus 6 ansatte, 5,4 årsverk. I forhold til videre utvikling, og dagens arbeidsoppgaver er dette tilfredsstillende bemanningssituasjon.

5.3.2 Kompetanse

Vurdering fra kundene

16 av 25 respondenter er helt enige i påstanden om at selskapet har god kompetanse på innkjøpsområdet, mens 6 var delvis enige. På påstanden om at Abakus gir kommunen god rådgivning sa 17 seg helt enige og 5 delvis enige. For begge påstandene var det dermed 88 prosent av respondentene som hadde positive opplevelser av kompetansenivået.

Selskapets egenvurdering

Både styrelederen og fungerende daglig leder fortalte at selskapets største utfordring har vært å skaffe kompetente medarbeidere. Dette tilskrev de at Abakus ikke har de enkleste forutsetningene for rekruttering, da kombinasjonen av geografisk plassering, faglige kompetansekrav og erfaringer fra kommunesektoren er faktorer som setter begrensninger.

Styrelederen trakk frem avstandene fra Engerdal til andre bokommuner som en utfordring. Den siste tiden har de likevel lyktes med den ønskede rekrutteringen, og han vurderte kompetansen til å være bedre enn på lenge. Styrelederen trakk frem at mer bruk av digitale møter og hjemmekontor har åpnet nye, fordelaktige løsninger for rekruttering.

Ifølge instruksen for styrelederen¹⁵ skal han «*ta initiativ til å gjennomføre tiltak for å avdekke styrets kompetanse i forhold til selskapets strategi og forretningsplan*». Om kompetansebehovet i styret fremhevet styrelederen betydningen av innsikt i offentlig virksomhet. Etter hans vurdering er dette tilfredsstillende ivaretatt. Styret har ingen årlig vurdering av egen kompetanse. Det ble vurdert i forbindelse med en forespørsel fra valgkomitéen, og diskusjoner om styrets kompetansebehov har vært tema i enkeltsaker som er behandlet av styret. Ifølge styrelederen kan kompetansebehov knyttet til e-handel og juridiske spørsmål tilsi at styret burde vært utvidet.

Kompetanseutvikling

Selskapet har ikke noen særskilt kompetanseplan. Styrelederen fortalte at styret avsetter budsjettmidler til kompetanseutvikling, og overlater til daglig leder å iverksette tiltak innenfor rammene. Etter styrelederens kjennskap fungerer dette tilfredsstillende.

I følge fungerende daglig leder er gjeldende praksis at nyansatte får kurs i regelverk så snart som mulig, og at de jobber sammen med erfarne innkjøpsrådgivere i startfasen. Kompetansen bygges deretter opp gjennom relevante kurs tilpasset individuelle behov. Ved endring i regelverk er det vanlig at det følges opp med kursing. Fungerende daglig leder trakk frem at spissing mot de ulike anskaffelsesfeltene har vært en effektiv måte å fremme kompetanseoppbygging og motivasjon på.

Klagesaker behandlet av KOFA

Utfallet av saker som har vært behandlet av klageorganet for offentlige anskaffelser (KOFA) kan tjene som en god indikator på selskapets faglige kompetanse.

Tabell 11. KOFA-saker hvor Abakus har bistått i gjennomføring av konkurranser

Vedtaksdato	Saksnr.	Saken gjelder	Avgjørelse
01.07.2021	2021/609	Avvising av tilbud, kvalifikasjons-/ dokumentasjonskrav	Brudd på regelverket
01.03.2021	2020/817	Ulovlig direkte anskaffelse	Ikke brudd på regelverket
07.10.2019	2019/499	Avvising av leverandør, kvalifikasjons-/ dokumentasjonskrav	Ikke brudd på regelverket

¹⁵ Vedtatt av generalforsamlingen i sak 13 av 23.06.2015

Vedtaksdato	Saksnr.	Saken gjelder	Avgjørelse
03.12.2014	2014/16	Avvising av tilbud	Avvist - saken ubegrunnet eller kan klart ikke føre frem
12.02.2014	2012/56	De generelle kravene i § 5, kvalifikasjons-/ dokumentasjonskrav	Avvist - saken ubegrunnet eller kan klart ikke føre frem
22.04.2013	2011/235	Kvalifikasjons-/ dokumentasjonskrav	Brudd på regelverket
02.07.2013	2011/301	Avlysing, totalforkastelse, erstatning	Avvist - saken ubegrunnet eller kan klart ikke føre frem
17.12.2012	2011/237	Annet	Ikke brudd på regelverket
27.06.2011	2010/235	Begrunnelse, tildelingsevaluering	Brudd på regelverket
13.10.2008	2008/66	Feil i/uklart konkurransegrunnlag, frister	Brudd på regelverket
22.11.2004	2004/243	De generelle kravene i § 5, kvalifikasjons-/dokumentasjonskrav	Brudd på regelverket

Kilde: www.klagenemndssekretariatet.no

I søket i KOFA sitt register fant revisjonen 11 klagesaker hvor Abakus hadde bistått i konkurransegjennomføringen. I 5 av disse konkluderte KOFA med at det hadde skjedd brudd på regelverket. Bare én av disse avgjørelsene er av nyere dato.

I sak 2021/609 var Statsforvalteren i Innlandet og Elverum kommune innklaget. Abakus hadde stått for gjennomføringen av konkurransen, som dreide seg om en rammeavtale for kjøp av smittevernprodukter. KOFA sin konklusjon av 1. juli 2021 var at regelverket for offentlige anskaffelser var brutt, på grunn av et ulovlig kvalifikasjonskrav. Det ble ikke idømt bot, da dette bare kan gjøres ved ulovlige direkteanskaffelser. Ett av kvalifikasjonskravene anga at tilbyder måtte ha erfaring fra leveranser til det offentlige gjennom slike rammeavtaler, og måtte dokumentere minimum 3 tilsvarende oppdrag de siste 3 årene. KOFA vurderte kravet om at det måtte omfatte avtaler med det offentlige til å være for strengt i forhold til regelverket. Fungerende daglig leder i Abakus har fortalt at de ga tilbakemelding om at de tok dommen til etterretning, men at de anså kravet som relevant i den spesielle situasjonen som forelå for smittevernutstyr knyttet til covid-19.

5.3.3 Styrende dokumenter

Egenregibestemmelsene

Abakus utfører sine oppgaver for eierkommunene etter regelverket for *utvidet egenregi*. Forutsatt at tre vilkår er oppfylte, kan kommunene sette bort oppgaver til egne selskaper uten konkurranse. Ett av vilkårene er at omsetning til andre enn eierne må utgjøre mindre enn 20 prosent av samlet omsetning.

Ifølge selskapets fungerende daglige leder er det etablert rutiner for å forsikre seg om at grensene for egenregi ikke overskrides. Før salg av tjenester til andre enn eierne blir iverksatt,

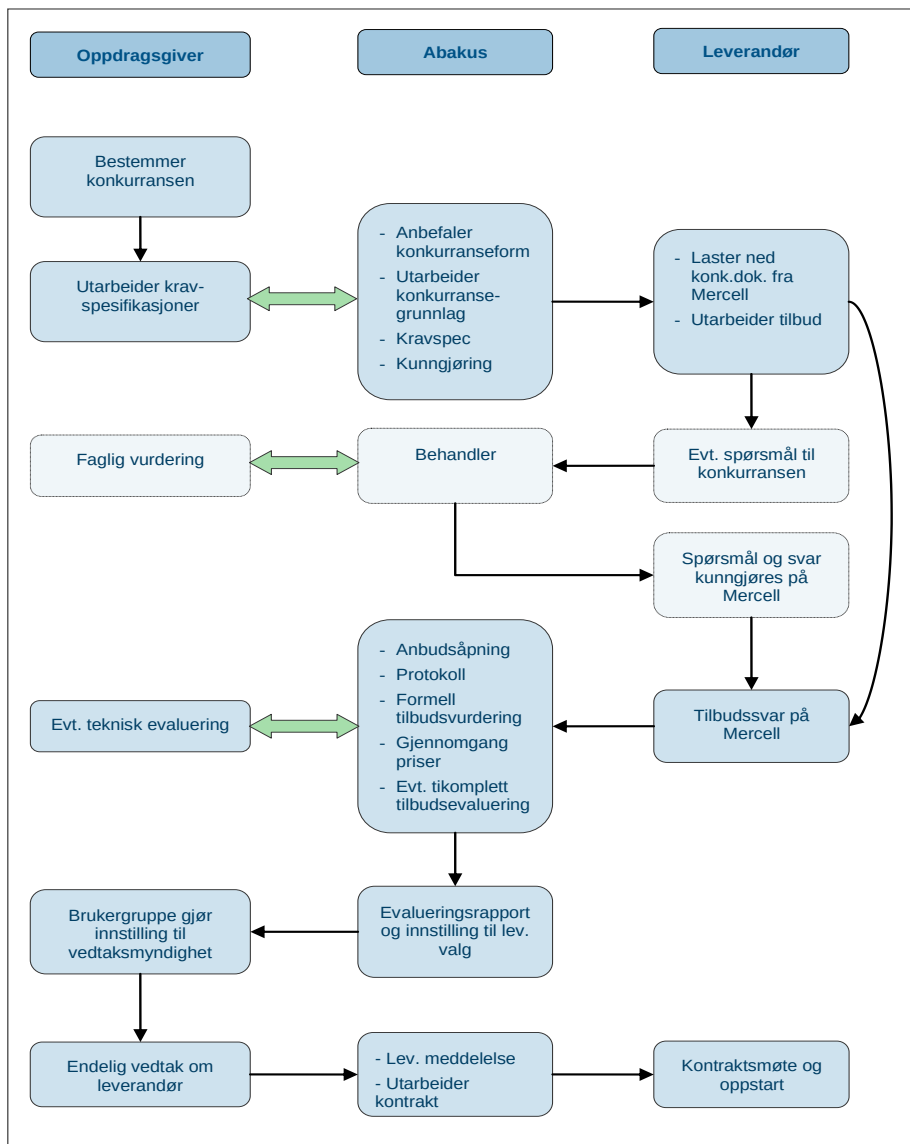
sjekkes det om selskapet har mulighet ut ifra omsetningstall og ordreinngang fra eierkommunene. Ingen eksterne oppdrag aksepteres før dette er grundig sjekket.

Styrelederen fortalte at styret får løpende oversikter over oppdragene, og at de har full bevissthet rundt grenseverdiene for egenregi. Dette var også årsaken til at flere kommuner ble tatt inn som eiere.

Internkontroll for anskaffelsesprosessene

Selskapet har en prosjektmanual over 10 sider, som angir intern organisering, registrering av prosjekter og kunngjøring av konkurransene. Det er beskrevet hvilke aktiviteter medarbeiderne skal gjøre i de ulike trinnene i prosessen, og hvordan dette skal dokumenteres. Aktivitetene er synliggjort gjennom et flytskjema.

Figur 4. Flytskjema for anskaffelsesprosessen.



Kilde: Abakus AS: Prosjektmanual

I tilknytning til prosjektmanualen er det utarbeidet en rekke rutinebeskrivelser med nærmere angivelse av aktivitetene. En oversikt over disse er vist i vedlegg 3.

Daglig leders myndighet

Selskapets styreinstruks har et eget punkt som omhandler daglig leders oppgaver og plikter overfor styret. Det er angitt at den daglige ledelsen ikke omfatter «*saker som etter selskapets forhold er av uvanlig art eller av stor betydning*», og det er gitt eksempler på slike sakstyper. Ifølge instruksen har daglig leder møteplikt og talerett i styret, og plikt til å rapportere hver 3. måned om selskapets virksomhet, stilling og resultatutvikling. Sammen med styrelederen skal daglig leder forberede styresaker, og plikter å vurdere om det er behov for ekstraordinære styremøter.

Ifølge styrelederen regulerer i tillegg daglig leders arbeidsavtale myndighet, ansvar og oppgaver. Ettersom styreinstruksen ikke har blitt oppdatert siden 2015, ser styrelederen behov for en revidering. Det er blant annet ikke vurdert om endringer i aksjeloven innebærer behov for justeringer. Det er planen at styret skal nedfelle skriftlig hva som forventes av daglig leder, og at de innen neste års generalforsamling skal ha diskutert både styreinstruks og ansvaret for daglig leder.

5.3.4 System og rutiner

Styreprotokoller

I instruksen for styrelederen¹⁶ er det angitt at han er ansvarlig for løpende protokolloppdatering, herunder organisering av referatførsel, utsendelse og undertegnelse. I styreinstruksen heter det¹⁷:

Det skal føres styreprotokoll. Styreleder er referent. Protokollen skal minst angi tid, sted, deltakere, behandlingsmåte og styrets beslutninger. Det skal alltid fremgå av protokollen om styret har vært vedtaksført og at alle styremedlemmer er gitt innkalling i henhold til denne instruksen og loven. Protokollen skal sendes styremedlemmene senest to uker etter avholdt møte.

I styreinstruksen er det videre angitt at det skal avholdes minimum fire styremøter hvert år. Ved siden av styremedlemmene har daglig leder møteplikt.

¹⁶ Generalforsamlingens sak 13 av 23.06.2015

¹⁷ Pkt 2.7 i styreinstruks for Abakus AS, vedtatt i generalforsamlingen i sak 13 den 23.06.2015.

Tabell 12. Antall styremøter i Abakus AS

2019	2020	1. halvår 2021
7	7	4

Kilde: Styreprotokoller for Abakus AS

Med unntak for ett møte deltok alle 3 medlemmene styremøtene i denne perioden. Selskapets daglige leder deltok i samtlige, og selskapets controller i de fleste. I perioden fra mars 2020 til mars 2021 ble det avholdt videomøter.

Det er ført protokoll for samtlige møter med angivelse av saksnummer, saksopplysninger og vedtak. I tillegg er det angitt hvem som har oppfølgingsansvaret for vedtakene. I hvert møte er det en egen sak om gjennomgang og godkjenning av protokollen fra forrige styremøte. I protokollmalen er det en signaturlinje for alle styremedlemmene og daglig leder. Revisjonens gjennomgang avdekket at noen av protokollene ikke var signert. Fungerende daglig leder informerte om at protokollene har blitt distribuert til styret, og at tilbakemeldingene har blitt hensyntatt. Dagens digitale distribusjon gjør det vanskelig å signere med penn og papir. Styret har planlagt å gå over til digital signering for å lette på denne prosessen.

Risikostyring

Fungerende daglige leder informerte om at risiko- og sårbarhetsanalyser utarbeides ved behov i den enkelte situasjon som krever det. Selskapet har ikke fastsatt noen systematikk for dette. Dette ble bekreftet av styrelederen. Selv om de mangler et helhetlig risikodokument, poengterte styrelederen at styret har god oversikt over de ulike risikofaktorene innen økonomi, jus og bemanning. I en presset hverdag for daglig leder prøvde styret å unngå mer formaliteter enn nødvendig.

På HMS-området har selskapet en håndbok som inneholder en risikoanalyse på dette feltet.

Styrets kontrolloppgaver

Ifølge aksjeloven har styret plikt til å påse at selskapets virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll,¹⁸ og å føre tilsyn med den daglige ledelse og selskapets virksomhet for øvrig.¹⁹ Ifølge instruksjonen for styrelederen er «*kontroll og oppfølging av internkontrollfunksjonen*» en av de faste årlige/halvårlige sakene styret skal behandle.

¹⁸ Aksjelovens § 6-12 (3)

¹⁹ Aksjelovens § 6-13 (1)

Ifølge styrelederen har styret stor oppmerksomhet på selskapets økonomi, hvor det er etablert rutiner for løpende rapportering og kontroll. Å overvåke at rutinene for internkontroll på innkjøpsområdet fungerer, er overlatt til daglig leder. Styret utøver ingen kontroll på dette området. En faglig kontroll hadde etter styreleders vurdering krevd en annen kompetanse i styret. Styret blir imidlertid orientert om klagesaker, og stiller spørsmål for å holde øye med situasjonen.

Rapportering til eierne

Selskapet rapporterer skriftlig til eierne én gang i året gjennom årsregnskap og årsmelding. Utover dette blir det ikke utarbeidet noen faste rapporteringsdokument. Årsregnskap og årsmelding behandles under generalforsamlingene. Styrelederen har ikke fått forespørsler om ytterligere faste, skriftlige rapporteringer fra eierne. Styreleder var åpen for at det kan være behov for mer skriftlig informasjon i årsmeldingen om selskapets virksomhet. Han går muntlig i dybden på årsmeldingen i generalforsamlingene, og svarer på spørsmål. Styrelederen fortalte videre at eierne informeres om viktige saker under eiermøter.

Rapportering fra daglig leder til styret

Styreinstruksen angir at daglig leder hver 3. måned skal gi styret en redegjørelse om selskapets virksomhet, stilling og resultatutvikling. Redegjørelsen skal ifølge instruksen vedlegges tilstrekkelig dokumentasjon. Av styreprotokollene fremgår det at «orientering ved daglig leder» er en fast sak i styremøtene. En oversikt over daglig leders orienteringssaker til styret er gjengitt i vedlegg 4.

Beslutningsgrunnlaget for styresaker

Ifølge selskapets styreinstruks²⁰ skal innkallingen til styremøter som hovedregel skje med minst syv dagers varsel, og *«det skal følge med dokumentasjon som gir et tilfredsstillende behandlings- og beslutningsgrunnlag for den enkelte sak på dagsorden»*.

Revisjonen har plukket ut 4 styresaker som ble behandlet i 2020 og 2021, hvor det ut fra sakenes art har vært særskilte behov for en skriftlig saksutredning før styret fatter beslutning. Revisjonen har gått gjennom de dokumentene som var lagt frem som beslutningsgrunnlag.

A. Pensjon. Behandlet av styret i sak 30/20 den 09.07.20.

Selskapet hadde fått utarbeidet en ekstern utredning om pensjonsmuligheter i for de ansatte i Abakus. Utredningen var utført av Elverum Kommunale Pensjonskasse etter

²⁰ Pkt 2.2 i styreinstruks vedtatt i generalforsamlingens sak 13 den 23.06.2015

bestilling fra styrelederen. Av møteinnkallingen fremgår det at styreleder var ansvarlig for forberedelse av denne saken i stedet for daglig leder. Styrelederen har informert om at dette skyldtes arbeidsbelastningen for daglig leder, og at det var et unntakstilfelle. I utredningen ble det redegjort for den eksisterende innskuddsbaserte løsningen, og en alternativ løsning gjennom offentlig tjenestepensjon. I oppsummeringen ble fordeler og ulemper for ansatte og selskapet vurdert.

B. Utkast til budsjett 2021. Behandlet av styret i sak 42/20 den 15.12.20.

Det fremgår av møteinnkallingen at budsjettforslaget ble oversendt som eget dokument. Dokumentet bestod av en Excel-arbeidsbok med budsjettall på artsnivå. Tallene var periodisert til månedstall, og inneholdt filtreringsfunksjoner for ønsket budsjettnivå. I tillegg var sentrale budsjettforutsetninger angitt.

C. Gjennomgang strategiplan 2021. Behandlet av styret i sakene 04/21 den 12.01.21 og 12/21 den 16.03.21.

Til styremøtet den 12.01.21 la daglig leder frem et dokument med innspill til hva styret burde hensynta under behandlingen av strategiplanen. Temaene salg, økonomi og drift ble omtalt og vurdert. Styret vedtok at det skal jobbes videre med strategiplanen, og anga punktvis hvilke spissinger de ønsket at den skulle inneholde. Strategidokumentet ble oppdatert i tråd med disse tilbakemeldingene til styrets neste møte, og lagt fram for sluttbehandling.

D. E-handelsprosjekt. Behandlet av styret i sak 14/21 den 29.04.21.

Beslutningsgrunnlaget bestod i en prosjektplan over 8 sidere som anga behov, formål, målsetninger, milepæler, ansvars plassering og økonomi.

På generelt spørsmål fra revisjonen om graden av skriftlig saksbehandling, svarte styrelederen at det har vært noe varierende i enkeltsaker. Daglig leder har ikke alltid hatt tid til å utrede alle saker skriftlig, men orientert muntlig i styremøtene. Styrelederen ønsket større skriftlighet for fremtiden, og at dokumentene i større grad blir utsendt tidsnok før styrebehandling. Regnskapsrapporteringen skjer imidlertid skriftlig og detaljert.

Elektronisk verktøy for konkurranse gjennomføring

Fra 1. januar 2017 ble det innført krav om at all kommunikasjon mellom oppdragsgiver og leverandør skal foregå ved bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler, forutsatt at anskaffelsen er over den nasjonale terskelverdien. Gjennom et

konkurransегjennomføringsverktøy (KGV) får brukerne støtte til alle prosessene i en anskaffelse, og kravene til sporbarhet og dokumentasjon blir sikret.

Abakus brukte KGV også før det ble et lovkrav. Selskapets ledelse har fortalt at løsningen for dokumentdeling skapte noen utfordringer. For å unngå at dokumenter ble sendt åpent, måtte de få utviklet et eget verktøy. Det tok en del tid før dette fungerte, men nå skal alle verktøyene være på plass.

5.4 Vurdering

5.4.1 Kapasitet

Faktagrunnlaget i kapittel 5.3.1 er vurdert opp mot følgende revisjonskriterium:

Selskapet skal ha tilstrekkelig kapasitet til å gjennomføre oppgavene sine.

Etter revisjonens vurdering er Abakus sin bemanning tilstrekkelig for å kunne løse oppgavene de har i dag. Arbeidsbelastningen går i bølger, og det vil ikke være noen god forvaltning av offentlige midler å dimensjonere kapasiteten etter toppbelastningen. Dette innebærer at kundene til tider vil kunne oppleve etterslep i oppgaveløsningen, noe det kom indikasjoner på i spørreundersøkelsen.

Abakus sin virksomhet er finansiert av kommunale midler, og etter revisjonens vurdering er forholdet mellom oppgaver og bemanning godt harmonisert med de betingelsene kommunesektoren er underlagt. Revisjonen har ikke grunnlag for å vurdere Abakus sin bemanning opp mot andre kommunale innkjøpssamarbeid. Dette fordi de er ulike i organisasjonsform, utstrekning og innhold, noe som vanskeliggjør slike sammenligninger.

5.4.2 Kompetanse

Revisjonen har vurdert om Abakus har tilstrekkelig kompetanse til å utføre oppgavene sine, og om behovene for kompetanseutvikling ivaretas i takt med nye krav og forventninger. Vi har i kapittel 5.3.2 beskrevet selskapets kompetanse på innkjøpsområdet utfra ulike perspektiv. Hvordan kundene vurderer det, selskapets egenvurdering og klagebehandling hos KOFA, gir til sammen et bilde av evnen til å håndtere kompetansekravene. Innkjøpsområdet er i stadig endring, og selskapets tiltak for å utvikle de ansattes kompetanse er viktig for å kunne håndtere fremtidige utfordringer.

Etter revisjonens vurdering har selskapet den nødvendige kompetansen til å utføre oppgavene, og behovene for kompetanseutvikling ivaretas tilfredsstillende. Spørreundersøkelsen viser at Abakus har høy anseelse hos kundene for sin faglige dyktighet

på innkjøpsområdet. Omfanget av klagesaker til KOFA og utfallet av disse, underbygger etter revisjonens vurdering det samme.

Revisjonen har registrert at selskapsledelsen betrakter rekruttering av ansatte med riktig kompetanse som selskapets største utfordring. Dette blir forklart med selskapets lokalisering. Selv om kompetanseoppdekkingen er bedre enn på lenge, er denne bevisstheten viktig med tanke på utfordringer som også kan komme i fremtiden. Etter revisjonens vurdering har Abakus vært flink til å kompensere utfordringene med hjemmekontor og digitale løsninger. Abakus har rendyrket et fagmiljø på innkjøpsområdet, og rekruttering av denne type kompetanse ville etter revisjonens vurdering neppe vært lettere for kommunene hver for seg.

5.4.3 Styrende dokumenter

Revisjonen har vurdert om selskapet har styrende dokumenter som tilfredsstillende de krav og forventninger som stilles til internkontrollen i selskapet. Vurderingene blir i det følgende angitt tematisk i forhold til revisjonskriteriene.

Styret skal sikre at egenregibestemmelsene blir overholdt.

Kommunene kan tildele Abakus oppdrag uten konkurranse dersom tre kriterier er oppfylt. Selskapet kan ikke ha private eierinteresser, eierne må utøve kontroll med selskapet, og omsetningen til andre enn eierkommunene kan ikke overstige 20 prosent av samlet omsetning. De to første kriteriene må anses som oppfylt gjennom eierbeslutninger, mens selskapet må utøve kontroll med at det ikke selges mer tjenester til andre enn hva som er tillatt.

Etter revisjonens vurdering har styret rutiner som sikrer at omsetningskriteriet blir overholdt. Omsetningen til andre enn eierkommunene ligger godt under grenseverdien, og styret utøver etter revisjonens vurdering tilstrekkelig kontroll ved å holde seg løpende orientert om aktuelle oppdrag.

Selskapet skal ha styrende dokumenter som sikrer at anskaffelsesreglene blir overholdt.

Etter revisjonens vurdering har selskapet tilstrekkelig dokumentasjon for hvordan anskaffelsesprosessene skal foregå. Gjennom en prosjektmanual med tilhørende rutinebeskrivelser har de ansatte skriftlig system som etter revisjonens mening tilfredsstillende dokumentasjonen av hvilken internkontroll som skal utøves.

Myndigheten til daglig leder skal være formalisert

Daglig leders oppgaver og plikter er angitt i selskapets styreinstruks. Instruksjonen har imidlertid ikke blitt gjennomgått siden den ble nedfelt i 2015, og gjennom intervjuene med styreleder og daglig leder har revisjonen fått inntrykk av at instruksjonen og den formelle myndigheten til daglig

leder har hatt liten oppmerksomhet. Revisjonen har forståelse for at de formelle sidene kan oppleves som unødvendig for et lite selskap med løpende kontakt mellom daglig leder og styreleder, men vil påpeke at det kan oppstå uforutsette og kritiske hendelser hvor ansvars plassering kan stå sentralt. Styrelederen har bebudet at daglig leders myndighet og oppgaver vil bli tatt opp i styret, og at det tas sikte på å gjennomgå og revidere styreinstruksen. Dette er et arbeid som revisjonen ser nødvendigheten av.

5.4.4 System og rutiner

Det skal utarbeides protokoller fra styremøter

Det blir utarbeidet styreprotokoller, og etter revisjonens vurdering er disse ført på en tilfredsstillende måte. Revisjonen har imidlertid merket seg at ikke alle protokoller har blitt signert, noe som har blitt forklart med manglende løsninger for elektronisk signering. Dette er noe det arbeides med, og revisjonen legger til grunn at selskapet løser dette for fremtiden.

Selskapets risikoeksponering bør gjennomgås systematisk og regelmessig av styret

Revisjonen betrakter systematisk risikokartlegging som et nødvendig fundament for all internkontroll. Ved å identifisere hvor risikoen og konsekvensen av uønskede hendelser er størst, skapes det et kunnskapsgrunnlag for å sette inn tiltak på rett område. I et aksjeselskap er dette et styreansvar.

Revisjonens hovedinntrykk er at ledelsen har god oversikt over ulike risikoforhold, men vi mener at selskapet ikke har gode nok rutiner for å gjennomgå og dokumentere risikostyringen. Revisjonen savner et dokument som viser at styret på en systematisk måte kartlegger og vurderer risiko og konsekvens for at ting kan gå galt, og hvilke risikoreduserende tiltak som blir satt inn.

Selskapet skal ha kontrollsystem for å overvåke at de styrende dokumentene blir etterlevd

Oppfølging av internkontrollen er en styreoppgave. Dette følger både av aksjeloven og styreinstruksen for Abakus. Etter revisjonens vurdering ivaretar styret kontrolloppgaven over selskapets økonomi på en god måte, mens overvåkingen av at de faglig styrende dokumentene etterleves er mer mangelfull. Ifølge styrelederen er denne kontrollen overlatt til daglig leder, og han mener at styret mangler den faglige kompetansen for slik oppfølging. Revisjonen har registrert at styret utøver en viss overvåking på fagområdet ved å holde seg orientert om klagesaker, men vurderer dette som utilstrekkelig i forhold til styrets tilsynsoppgaver.

Etter revisjonens vurdering kan styret utøve tilstrekkelig systemkontroll uten å ha innkjøpsfaglig spisskompetanse. Et avvikssystem med registrering og rapportering til styret om

avvik , er eksempel på kontrollsystem som vil bidra til at styret blir i stand til å overvåke at de styrende dokumentene følges.

Styret skal sikre tilstrekkelig rapportering til eierne

Den periodiske, skriftlige rapporteringen til eierne skjer utelukkende gjennom selskapets årsregnskap og årsmelding. Utover dette informerer styrelederen muntlig i generalforsamlinger og eiermøter.

Selv om ytterligere skriftlig rapportering ikke er etterspurt fra eierne, er det revisjonens vurdering at en mer utdypende årsmelding om selskapets virksomhet kunne bidratt til verdifull informasjon for eierne. Det er også i Abakus sin interesse at eierne har et høyt kunnskapsnivå om selskapets virksomhet.

Daglig leder skal rapportere til styret minst hver fjerde måned om selskapets virksomhet, stilling og resultatutvikling

Selskapets styreprotokoller viser etter revisjonens vurdering at det er etablert tilfredsstillende rapporteringsrutiner fra daglig leder til styret.

Daglig leder skal forberede tilfredsstillende beslutningsgrunnlag for styret

Revisjonen har gått gjennom beslutningsgrunnlaget i fire utplukkede styresaker, og har vurdert om sakene har vært forsvarlig utredet. Etter revisjonens mening er beslutningsgrunnlaget i alle disse sakene tilfredsstillende. Revisjonen har imidlertid merket seg styrelederen saksbehandlet én av sakene, noe som ikke er forenelig med prinsippene for rollefordeling i et aksjeselskap.

Styrelederen informerte om at beslutningsgrunnlaget for styresaker til tider ikke har blitt utsendt tidsnok, og at saksbehandlingen ikke alltid er skriftlig. Revisjonen legger til grunn at styret tar opp dette temaet under den bebudede gjennomgangen av daglig leders oppgaver.

Selskapet skal bruke et elektronisk verktøy for konkurransegjennomføring

Dette er et krav etter anskaffelsesforskriften²¹ som blir tilfredsstillende ivaretatt av Abakus. Selskapet hadde også et slikt verktøy på plass før det ble lovpålagt.

²¹ FOA, kap. 22

6 ROLLER OG ANSVAR

6.1 Problemstilling

Er rolle- og ansvarsfordelingen mellom Abakus og kommunene tydelig avklart?

6.2 Revisjonskriterier

I vedlegg 1 har vi utledet følgende revisjonskriterier for denne problemstillingen:

- Tjenesteytingen fra Abakus skal være avtalemessig regulert
- Ansvars- og myndighetsfordelingen mellom Abakus og anskaffende kommuner skal være beskrevet og kommunisert
- Abakus skal ha systemløsninger og hjelpemidler for de anskaffende kommunene som bidrar til at regelverk og kontraktsvilkår blir overholdt

6.3 Rolle- og ansvarsfordeling

6.3.1 Avtaler om tjenesteytingen

Revisjonen har bedt selskapet om å få oversendt avtaledokumentene for salg av tjenester til deltakerkommunene. Bare for Tynset kommune forelå det en signert avtale.²² Av fungerende daglige leder fikk vi opplyst at de 10 andre opprinnelige deltakerkommunene ikke hadde ferdigbehandlet avtalene, og at de «gikk på hevd». Av dateringen fremgår det at avtaleforslagene ble sendt til kommunene i mars 2017.

Styrelederen var ikke kjent med at det bare var Tynset som hadde behandlet og signert avtalen.

Alle de usignerte avtaleutkastene revisjonen har fått oversendt, har samme innhold som den signerte avtalen med Tynset kommune. Fungerende daglige leder regnet ikke med Elverum, Frøya, Orkland og Rindal som avtaleparter, da de ikke deltar i de faste innkjøpssamarbeidene. Disse kjøper tjenester ut ifra behov, og har ikke noen overordnet avtale som regulerer tjenestekjøpet.

I avtalen med Tynset og de usignerte avtaleutkastene er det i formålsbestemmelsen angitt følgende:

²² Avtale om kjøp av innkjøpstjenester, signert av rådmannen i Tynset og daglig leder i Abakus 05.05.2017

Avtalen skal sikre et systematisk samarbeid for at anskaffelsene i samarbeidskommunene blir gjennomført iht. lover og forskrifter, på en tilfredsstillende og kostnadseffektiv måte. Det primære med avtalen er at flest mulig skal være fellesavtaler for alle kommunene i samarbeidet, men der det er praktisk, økonomisk eller faglige vurderinger gjøres kan rammeavtaler etableres for enkelte eller mindre grupper av kommunene.

Abakus skal være kommunenes faglige kompetanse og rådgiver i innkjøpsfaglig spørsmål samt forestå og ha ansvaret for de totale innkjøpsprosesser på vegne av kommunene.

I vedlegg 5 er de mer detaljerte avtalebestemmelsene om ansvar gjengitt.

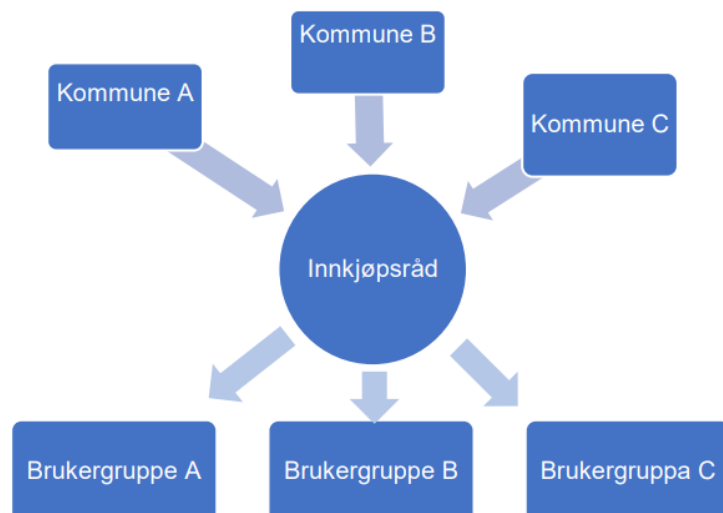
Styrelederen fortalte at det er system og rutiner for at tjenesteavtaler med kommunene blir behandlet av styret før de blir sendt til kommunene for signering. Nå skal avtalene revideres som følge av prosjektet for e-handel.

6.3.2 Ansvar og myndighet i forhold til anskaffende kommuner

Organisering av samhandlingen med kommunene

Kommunene oppnevner sine representanter til et innkjøpsråd, som er det innkjøpsstrategiske organet for hvert av de to innkjøpssamarbeidene i Nord- og Sør-Østerdal. Innkjøpsrådet tar avgjørelser for hvilke rammeavtaler som skal kjøres i fellesskap, og hva som skal bestilles av felles oppdrag. Deltakerne i innkjøpsrådet delegerer nedover i sin kommune det videre ansvaret til en representant for det som skal anskaffes, og denne blir med i den aktuelle brukergruppen.

Figur 5. Prinsippskisse for organisering av de regionale innkjøpssamarbeidene



Ifølge intervjuopplysninger har sammensetningen av brukergruppene skapt noen utfordringer. Deltakerne kommer ofte fra ulike nivå i organisasjonen, og dette har gjort det vanskelig å få et enhetlig perspektiv på anskaffelsesbehovene. Derfor har selskapet skissert en annen løsning overfor de to brukerrådene; at brukergruppene erstattes med mer overgripende kategorigrupper, og at brukermedvirkning på et lavere nivå blir den enkelte kommunes ansvar i egen organisasjon. Brukerrådene skal ha gitt positive tilbakemeldinger på denne skissen.

Ansvarsforhold

Abakus tar ikke beslutning om valg av leverandør, men lager en innstilling. For enkeltkjøp går innstillingen til kommunen, som tar beslutningen. For rammeavtaler i et innkjøpssamarbeid går innstillingen til aktuell brukergruppe for kvalitetssikring, og deretter til innkjøpsrådet for beslutning. For mindre rammeavtaler for 2-3 kommuner kan beslutningen bli tatt av brukergruppa, i samråd med de respektive kommunenes representant i innkjøpsrådet.

Det er kommunenes ansvar å påse at leveransene er i tråd med kontraktene, og at det ikke kjøpes varer og tjenester fra andre leverandører på områder der kommunen er tilsluttet en rammeavtale.

Ansaret ved dom fra KOFA kommer an på hva feilen skyldes. Abakus svarer for prosessgjennomføringen, og dette har selskapet ansvarsforsikring for. Dersom kommunene har bestilt feil oppdrag, og ombestemmer seg, er det kommunens ansvar. KOFA kan bare idømme bøter for ulovlige direkteanskaffelser, og da har ikke kommunen involvert Abakus i utgangspunktet. Men saker som havner for domstolene kan gi erstatningskrav for lovstridig gjennomføring av anskaffelsene. Alle dommer, bøter og erstatninger vil bli rettet mot de anskaffende kommunene, som eventuelt må rette regresskrav mot Abakus dersom det er der feilen er begått.

Styrende dokumenter om rollefordeling hos Abakus

I den interne instruksen til Abakus²³ er rolle- og ansvarsfordelingen mellom kommunene omhandlet flere steder. Mest sentralt i denne sammenheng er følgende presiseringer:

- Prosjektansvarlig er ansvarlig for å innhente faggrupperepresentanter fra kommunene som skal være med på anskaffelsen. De skal utnevnes av innkjøpsrådsrepresentanten i de kommunene som skal være med på anskaffelsen.
- For rammeavtaler er Abakus ansvarlig for prosjektet til avtalen er utløpt.

²³ Abakus – intern instruks. Prosjektmanual av 22. oktober 2019

- Ved enkeltkjøp så er Abakus ansvarlig for prosjektet til avtalen er signert, med mindre annet er avtalt.
- Oppdragsansvarlig/faggruppe er ansvarlig for kravspesifikasjonen i konkurranser som kjøres for enkeltkommuner. Den skal deretter gjennomgås og kvalitetssikres av Abakus.
- Konkurransesgrunnlag utarbeides av Abakus, og kvalitetssikres sammen med oppdragsansvarlig/faggruppe.
- Abakus er ansvarlig for det konkurransemessige og juridiske ved gjennomføringen av konkurransen, dette kan ikke overprøves av oppdragsansvarlig/faggruppe.

Kundenes vurderinger av samhandlingen med Abakus

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å ta stilling til følgende påstand: *«jeg opplever at roller og ansvar mellom Abakus og kommunen er tydelig avklart»*. Av de 25 som svarte var 18 helt eller delvis enige, mens 4 var helt eller delvis uenige. 1 stilte seg nøytral, mens 2 svarte «vet ikke».

I tillegg ble respondentene bedt om å ta stilling til hvordan prosessene for å ivareta kommunens innkjøpsbehov fungerte. 21 var helt eller delvis enige i at de fungerer tilfredsstillende. 2 stilte seg nøytrale, mens 2 var delvis uenige.

Abakus sine vurderinger av samhandlingen med kommunene

Ledelsen i Abakus oppfattet kontaktpunktene på overordnet nivå i kommunene som tydelig avklart. Lengre nede i kommunene kan det oppstå uklarheter, gjerne på grunn av tidsklemma. De opplevde utfordringer med brukergruppens engasjement og eierskap til prosjektene, som kunne være svært varierende. Brukergruppene organiserer seg selv, hvor Abakus har rollen som tilrettelegger.

Det ble fremholdt av ledelsen i Abakus at selskapet ikke hadde kapasitet til å sjekke at alle leveransene er i tråd med kontraktene, og at dette er kommunenes ansvar. Om kommunene faktisk sjekker mot kontraktsbetingelsene, var det vanskelig for selskapet å følge med på. De var imidlertid innforstått med at avtaleomfanget i en kommune er svært omfattende, og at dette begrenser kontrollarbeidet. Som forvalter av rammeavtalene tar Abakus oppfølgingen når kommunene rapporterer om avvik fra leverandørenes side. I mange tilfeller løses det også i direktekontakt mellom bruker og leverandør. Innkjøpsrådgiver fremholdt at disse kontrollprosessene vil bli automatisert gjennom løsningen for e-handel.

Av styreprotokollene til Abakus fremgår det at samhandlingen med kommunene har vært et gjentakende tema. Under behandlingen av selskapets strategiplan for 2020 presiserte styret

at Abakus må ha tettere dialog med kommunedirektørene i eierkommunene, og måten å jobbe på måtte forankres i kommunene. I styreprotokollen²⁴ heter det:

Abakus må bli råere på fremdriftsplan, og «luke» ut de leddene som er årsaken til at fremdriften i prosjektene stopper. Viktig for alle at Abakus får gode innspill fra kommunene på hvordan dette kan løses.

Også i styrets innspill til tema under de forestående eiermøtene i 2021²⁵, og under styrets behandling av strategiplanen for 2021²⁶ ble det satt søkelys på ansvars- og rolleavklaringen mot kommunene.

6.3.3 System og hjelpemidler for anskaffende kommuner

Kundenes vurderinger

«Jeg opplever at Abakus sørger for at kommunen har god oversikt over gjeldende avtaler» var en av påstandene det skulle tas stilling til i spørreundersøkelsen. 8 av 25 respondenter var helt enige i at så var tilfelle, og 5 var delvis enige. 7 stilte seg nøytrale, mens 5 var delvis og 1 helt uenige.

Hvordan kundene så på Abakus sitt bidrag til å utvikle digitale løsninger på innkjøpsområdet var et annet spørsmål. 16 var enten helt eller delvis enige i at Abakus bidro til dette. Av de resterende 9 stilte 5 seg nøytrale, 3 var delvis uenige, mens én svarte «vet ikke».

Oversikt over avtaleverket

Abakus har ansvaret for at det til enhver tid eksisterer ajourført oversikt over inngåtte avtaler med leverandørene. I kommunenes anskaffelsesreglement²⁷ henvises det til selskapets hjemmeside. Der ligger det en oversikt i Excel-format, med angivelse av hvilke leverandører det er inngått ramme- og tjenesteavtaler for innen de ulike avtaleområdene, hvilke kommuner som er tilsluttet disse, og avtalenes varighet. Tilgang til informasjon om kontraktsvilkår krever at kundene logger seg inn i Abakus sin dokumentportal.

²⁴ Styrets sak 13/20 av 19.03.20

²⁵ Styrets sak 44/20 av 15.12.20

²⁶ Styrets sak 04/21 av 12.01.21

²⁷ Pkt 4.7 i mal for anskaffelsesreglement utarbeidet av Abakus

Digital dokumenthåndtering

Abakus har en egen løsning for dokumentdeling kalt *Abashare*, hvor samarbeidspartnere og kunder kan få tilgang til alle aktuelle dokument for en anskaffelse. Løsningen er utviklet av selskapet selv.

Løsning for avrop på rammeavtaler

Å gjennomføre avrop betyr å bestille en vare eller tjeneste som det tidligere er inngått rammeavtale for. Avropsrutinene i Abakus angis for den enkelte anskaffelse, og er en del av kontrakten. Ifølge opplysninger fra Abakus varierer rutinene mye mellom de ulike avtalene, noe som betyr at det må settes opp unike rutiner for den enkelte anskaffelse. Det ble videre opplyst at innføring av e-handel vil lette dette for kommunene, ettersom dette vil gi de et fast verktøy for avropshåndtering.

Løsning for e-handel

Innføring av e-handel har vært diskutert blant deltakerkommunene over lengre tid, og i 2019 ble det igangsatt et prosjekt for å utrede løsninger. En prosjektplan ble presentert for innkjøpsrådene, og beslutningen den gang var at kommunene først måtte rydde i egen organisasjon før de var beredt for innføring.²⁸

Våren 2021 ble saken styrebehandlet, og det ble besluttet å iverksette prosjektet med interne ressurser og kostnadsdekning fra Abakus. Hovedformålet med prosjektet er å få bedre styring av innkjøpene opp mot rammeavtaler og budsjett. Ifølge prosjektbeskrivelsen skal e-handel bidra til å gjøre innkjøp bedre, enklere og sikrere gjennom elektronisk kobling mellom kjøper og leverandør. De kommunevise beslutningene om deltakelse tas av kommunedirektørene.

6.4 Vurdering

6.4.1 Avtaler om tjenesteytingen

Revisjonen har undersøkt om følgende revisjonskriterium er oppfylt:

Tjenesteytingen fra Abakus skal være avtalemessig basert.

Ut fra de opplysningene revisjonen har mottatt fra selskapet, legges det til grunn at det bare er Tynset kommune som har returnert en signert avtale. For de øvrige praktiseres tjenesteytingen som om avtalene var inngått.

²⁸ Kilde: Prosjektplan innføring av eHandel. Saksdokument til styrebehandling i Abakus 14/21 av 29.04.21

Revisjonen vurderer det som kritikkverdig at selskapet ikke har påsett at de formelle kontraktsforholdene har vært på plass, og mener at Abakus burde ha etterlyst signerte avtaledokumenter inntil de var mottatt. At Abakus yter tjenester etter unntaksreglene for utvidet egenregi, skjerper etter revisjonens vurdering kravene til de formelle sidene ved kundeforholdene.

Avtalen med Tynset kommune og avtaleutkastene med de øvrige kommunene regulerer etter revisjonens vurdering i tilstrekkelig grad hvilke tjenester kommunene betaler for.

6.4.2 Ansvar og myndighet i forhold til anskaffende kommuner

Revisjonen har målt faktagrunnlaget opp mot følgende revisjonskriterium:

Ansvars- og myndighetsfordelingen mellom Abakus og anskaffende kommuner skal være beskrevet og kommunisert.

Etter revisjonens vurdering er dette tilfredsstillende ivaretatt. Spørreundersøkelsen underbygger at rolle- og ansvarsklarhet ikke blir betraktet som noen stor utfordring fra kommunenes side. Revisjonen har heller ikke funnet andre indikasjoner på at ansvarsbeskrivelsene åpner for uklarheter.

Revisjonen har imidlertid merket seg at ledelsen i Abakus er noe avmålt i sine vurderinger av hvordan noe av samhandlingen fungerer i praksis. Basert på dette er det revisjonens vurdering at arbeidet i brukergruppene ikke fungerer optimalt, og at det gjenstår et arbeid med å forankre arbeidsdelingen mellom Abakus og kommunene noe mer. Slik revisjonen har forstått det, har Abakus allerede grepet fatt i disse forbedringspunktene.

6.4.3 System og hjelpemidler for de anskaffende kommunene

Revisjonen har vurdert om Abakus sørger for at kommunene har systemløsninger og hjelpemidler som bidrar til at regelverk og kontraktsvilkår blir overholdt.

Under denne vurderingen har revisjonen lagt mest vekt på kundeperspektivet, noe som ble kartlagt gjennom spørreundersøkelsen. Av alle spørsmålene i undersøkelsen, var det temaet om avtaleoversikt respondentene var mest kritiske til. Revisjonen betrakter det som avgjørende både for avtalelojalitet og kontroll av kontraktsvilkår at kundene har en enkel og smidig tilgang til avtaleverket. Med innføring av e-handel vil dette bli automatisert, og revisjonen ser svært positivt på at Abakus har satt seg i førersetet for et prosjekt hvor kommunene kan ta i bruk en slik løsning.

7 HØRING

7.1 Forvaltningsrevisjon av selskapet

En foreløpig rapport ble sendt på høring hos selskapet den 01.12.2021. Høringssvaret av 16.12.2021 er tatt inn i vedlegg 8.

I høringssvaret heter det avslutningsvis:

«Styret tar revisjonens anbefalinger til etterretning og vil hensynta de forhold som er omtalt i den videre drift av selskapet. Vurdering av risiko og internkontroll vil bli regelmessige tema på styremøtene.

Daglig leder vil tilse at samarbeid med kommunene blir formalisert, i form av signerte tjenesteavtaler med den enkelte kommune»

7.2 Eierskapskontrollen

En høringsrapport for eierskapskontrollen for Frøya ble sendt på høring både til Abakus og kommunen den 10.01.2022. Abakus ga tilbakemelding om at de ikke så behov for noen uttalelse om denne delen av rapporten. Som det fremgår av vedlegg 9 hadde heller ikke Frøya kommune noen kommentarer til eierskapskontrollen.

8 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Dette kapittelet inneholder konklusjoner og anbefalinger for forvaltningsrevisjonen av selskapet. Konklusjon og anbefalinger for eierskapskontrollen for den enkelte kommune er angitt i kapittel 3.

8.1 Konklusjon

Hvor fornøyde er deltakerkommunene med leveransene fra Abakus?

Revisjonen har belyst kundetilfredsheten gjennom en spørreundersøkelse. Selv om svarene ikke er vurdert opp mot noen målestokk om hvor fornøyde kommunene bør være, gir den grunnlag for å trekke noen slutninger.

De 25 respondentene som svarte ga gjennomgående positive tilbakemeldinger om jobben som Abakus utfører, og om hvordan samhandlingen med selskapet fungerer. Med unntak for én påstand, var flertallet av respondenter enten helt eller delvis enige i at de opplevde Abakus på denne måten. Den ene påstanden med mer kritiske tilbakemeldinger var knyttet til mangler i avtaleoversiktene. I tillegg var kundene noe splittet i vurderingen av om Abakus hadde tilstrekkelig kapasitet til å utføre oppgavene sine.

Har selskapet den nødvendige kompetanse, kapasitet og system for å ivareta sin oppgave for eierkommunene?

Revisjonen konkluderer med at Abakus har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å ivareta oppgavene, og at internkontrollsystemene i hovedsak er tilfredsstillende.

Revisjonen vil imidlertid peke på at styret har ansvar for å påse at systemene for internkontroll på innkjøpsområdet blir overholdt, og at selskapets risikoforhold blir systematisk gjennomgått og dokumentert. Etter revisjonens mening har ikke disse to styreoppgavene blitt tilstrekkelig ivaretatt.

Er rolle- og ansvarsfordelingen mellom Abakus og kommunene tydelig avklart?

Både ut fra kundenes og selskapets perspektiv mener revisjonen at rolle- og ansvarsforholdene i anskaffelsesarbeidet er tilstrekkelig avklart. Revisjonen har imidlertid merket seg at det er mangler ved avtaledokumentene, og at det synes å være svakheter ved de hjelpemidlene Abakus så langt har tilbudt kommunene.

Basert på opplysningene fra selskapet, legger revisjonen til grunn at det bare er Tynset kommune som har signert en tjenesteavtale med Abakus. Revisjonen finner det kritikkverdig

at selskapet ikke har påsett at dette har vært på plass. Tjenesteytingen har blitt praktisert i tråd med avtaleutkastene, men som for all annen virksomhet som er avtalemessig basert, må det foreligge formelle avtaledokumenter.

Kommunene har ansvaret for at de opptrer lojalt overfor de ramme- og tjenesteavtalene de er tilsluttet, at avrop på rammeavtaler gjøres på foreskrevne måter, og at det utøves kontroll med at leverandørene overholder kontraktsvilkårene. Enkle og smidige systemløsninger er en forutsetning for at kommunene skal kunne ivareta dette ansvaret. Revisjonens har funnet indikasjoner på at systemene ikke har fungert optimalt, og ser positivt på at Abakus arbeider med å tilrettelegge for e-handelsløsninger for kommunene.

8.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler Abakus AS å sørge for at:

- selskapets styre utøver kontroll med at rutinene på innkjøpsområdet overholdes
- styret gjennomgår selskapets risikoeksponering systematisk og regelmessig
- avtaler om tjenesteytingen til kommunene blir formalisert

KILDER

Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven) LOV-2018-6-22-83

Aksjeloven. LOV-1997-06-13-44

Lov om offentlige anskaffelser. LOV-2016-06-17-73

Forskrift om offentlige anskaffelser FOR-2016-08-12-974

Nærings- og fiskeridepartementet (2017): Veileder til reglene om offentlige anskaffelser

KS: Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll.

PWC: PWC-guiden 2020 til hjelp for styrer og ledere i små og mellomstore foretak

Oslo Economics (2021): Innkjøpssamarbeid i kommunesektoren

Stortingsmelding nr. 22 (2018-2019). Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser

www.regnskapstall.no: Selskaps- og regnskapsopplysninger om Abakus AS

www.klagenemndsekretariatet.no: Klagesaker behandlet av KOFA

Abakus AS:

Vedtekter av 02.06.2020

Aksjonæravtale vedrørende Abakus vedtatt av generalforsamlingen 17.09.2018.

Protokoller fra generalforsamlinger 2015 og 2018-2021.

Abakus sin hjemmeside

Intern instruks – prosjektmanual av 22.10.2019

Rutinebeskrivelser for ulike element i anskaffelsesprosessene

Styreprotokoller 2019-2021

Årsregnskap og årsmelding 2020

Styreinstruks, vedtatt i generalforsamlingen i sak 13 den 23.06.2015

Avtale om kjøp av innkjøpstjenester med Tynset kommune av 05.05.2017

Mal for kommunale anskaffelsesreglement

Prosjektplan for innføring av eHandel, vedlegg til styresak 14/21 av 29.04.21

Frøya kommune:

Formannskapetets sak 115/18 av 28.08.2018: Tilbud om oppkjøp av aksjer i Abakus AS

Kommunestyrets sak 172/18 av 13.12.2018: Eiermelding 2018

Eierskapsmelding for Frøya kommune 2018

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis.

Eierskapskontroll

Betingelsene for folkevalgt styring og kontroll endres når virksomheter eller tjenester skilles ut og legges i selskaper. Lovfestede bestemmelser og normer for god selskapsstyring setter grenser for hvor mye kommunene som eier kan og bør involvere seg i selskapenes virksomhet.

Revisjonskriterier for eierskapskontroll er utledet fra Aksjeloven og KS sine anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll. KS sine anbefalinger er ikke obligatoriske, men er uttrykk for god praksis for kommunal eierstyring. De er dermed relevante kriterier å vurdere kommunens praksis mot.

Aksjeloven

Aksjeselskaper er selvstendige rettssubjekt, der generalforsamlingen er selskapets øverste organ. Generalforsamlingen velger selskapets styre, fastsetter vedtekter, og behandler andre saker som følger av loven. Siden generalforsamlingen er det øverste organet i selskapet, kan det også treffes vedtak i andre saker. Som hovedregel er det ingen begrensninger for denne type saker. Dette gjelder både generelle instruksjoner og pålegg til styret om hvordan enkeltsaker skal håndteres. Generalforsamlingen kan også omgjøre en sak som er behandlet og vedtatt av styret og daglig leder.

Eierne kan bare fatte beslutninger for selskapet gjennom vedtak i generalforsamlingen. Etter aksjeloven gir hver aksje én stemme, men det er adgang til å ha vedtekter med andre stemmeregler. Hovedregelen er at beslutninger krever flertall av de avgitte stemmene. For noen type avgjørelser er det imidlertid ikke tilstrekkelig med alminnelig flertall. Et viktig eksempel er beslutninger om å endre vedtektene, som krever minst to tredjedels flertall.

Generalforsamlingen må holde møter minst én gang i året, og innkallingen fra styret skal skje senest en uke før møtet skal holdes. Innkallingen skal inneholde et forslag til dagsorden for møtet. Aksjonærens rett til å ta opp andre saker er regulert av aksjelovens § 5-11:

En aksjeeier har rett til å få behandlet spørsmål på generalforsamlingen. Spørsmålet skal meldes skriftlig til styret innen syv dager før fristen for innkalling til

generalforsamlingen sammen med et forslag til beslutning eller en begrunnelse for at spørsmålet settes på dagsordenen. Har innkallingen allerede funnet sted, skal det foretas en ny innkalling dersom fristen for innkalling til generalforsamlingen ikke er ute. En aksjeeier har også rett til å fremme forslag til beslutning.

I tillegg er det i § 5-14 bestemmelser om at saker utenom generalforsamlingens dagsorden kan tas opp dersom alle aksjonærer samtykker.

Aksjeloven setter noen minimumskrav til selskapets vedtekter²⁹. De skal minst angi

- 1. selskapets foretaksnavn*
- 2. selskapets virksomhet*
- 3. aksjekapitalens størrelse, jf. § 3-1*
- 4. aksjenes pålydende (nominelt beløp), jf § 3-1*

(2) Dersom selskapet ved sin virksomhet ikke skal ha til formål å skaffe aksjeeierne økonomisk utbytte, skal vedtektene inneholde bestemmelser om anvendelse av overskudd og av formuen ved oppløsning.

Kommuneloven

Ordføreren er kommunens rettslige representant utad³⁰ dersom myndigheten ikke er tildelt andre. Ordførerens myndighet til å ta beslutninger på vegne av kommunen er regulert av kommunelovens § 6-1, som sier at kommunestyret kan gi ordføreren myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke er av prinsipiell betydning.

Lovens kapittel 26 har bestemmelser om eierstyring. Denne delen av loven tok til å gjelde fra konstituering for valgperioden 2019-2023. Det er et krav at kommunene minst én gang i valgperioden skal utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret selv. Eierskapsmeldingen skal inneholde³¹:

- a) kommunens eller fylkeskommunens prinsipper for eierstyring*
- b) en oversikt over selskaper, kommunale og fylkeskommunale foretak og andre virksomheter som kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i.*
- c) kommunens eller fylkeskommunens formål med sine eierinteresser eller tilsvarende interesser i virksomhetene nevnt i bokstav b.*

²⁹ Aksjelovens § 2-2

³⁰ Kommunelovens § 6-1, 2. ledd.

³¹ Kommunelovens § 26-1, 2. ledd.

KS sine anbefalinger om god eierstyring

KS har kommet med 21 anbefalinger om god eierstyring. Anbefalingene har blitt oppdatert etter den nye kommuneloven, og inngikk som en del av folkevalgtprogrammet for 2019-2023. De mest relevante anbefalingene for dette prosjektet er etter revisors vurdering følgende:

Anbefaling 4: Utarbeide en årlig eierskapsmelding eller rapport om selskapene for kommunestyret eller fylkestinget.

KS anbefaler en årlig rapport om tilstanden for selskapene. Det pekes også på at kommuneloven krav om eierskapsmelding én gang per valgperiode ikke er til hinder for at det kan skje oftere.

Anbefaling 5: Revidere styringsdokumenter og avtaler jevnlig.

KS anbefaler at strategi- og styringsdokumenter fra eierne, som alle selskapene må forholde seg til, revideres med jevne mellomrom. Dette kan eksempelvis dreie seg om miljøpolicy, åpenhetsprofil eller mål om lokale utviklingstiltak. Slike dokumenter er ikke lovfestet, men kan være en del av eierstyringen.

Anbefaling 6: Holde jevnlig eiermøter.

Noen ganger har eierne behov for å diskutere strategier seg imellom uten å treffe formelle beslutninger. Dette bør kunne gjøres uten å måtte innkalle til møter i generalforsamlinger etter de formelle reglene i aksjeloven. Et eiermøte er et møte mellom eierne, styret og daglig leder for selskapet med gjensidig informasjonsutveksling og drøftinger. KS anbefaler at slike møter gjennomføres med jevne mellomrom.

Anbefaling 7: Som hovedregel bør sentrale folkevalgte oppnevnes som representanter i eierorganet.

Det bør etableres forutsigbare kommunikasjonslinjer mellom kommunestyret og eierorganet som forankres i eierskapsmeldingen. Når dette er sentrale folkevalgte, vil det bidra til å forenkle samhandlingen. Det anbefales at ordføreren eller andre kommestyrerepresentanter gis fullmakt til å kunne stemme på generalforsamlingen.

Anbefaling 9: Sørge for god sammensetning og kompetanse i styret

Eier bør sørge for at styrets kompetanse samlet sett er tilpasset det enkelte selskaps formål og virksomhet.

Anbefaling 10: Vedtektsfeste bruk av valgkomité ved styreutnevning

KS anbefaler at det bør vedtektsfestes en ordning med valgkomité, hvor denne på oppdrag fra eierorganet foreslår kandidater til styret i selskapet.

Anbefaling 15: Habilitetsvurderinger

Forvaltningsloven fastslår at en person er inhabil når han er styremedlem i et selskap som er part i saken. For å unngå dette, anbefaler KS at ordfører og kommunedirektør ikke bør sitte i styret i selskaper.

Kommunens eierskapsmelding

I henhold til kommunelovens § 26-1 skal eierskapsmeldingen inneholde generelle prinsipper for eierstyring og formålet med eierskapet i det enkelte selskap. Eierskapsmeldingen setter dermed rammer for den enkelte kommunes utøvelse av eierskapet.

Utlede revisjonskriterier for problemstilling om eierskapskontrollen

Eierens styringsdokumenter:

- Selskapets vedtekter skal oppfylle minimumskravene i aksjelovens § 2-2
- Kommunestyret skal vedta en eierskapsmelding, hvor de generelle prinsippene for eierstyring og kommunens formål med eierskapet i Abakus AS er nedfelt
- Eierskapsmeldingen bør revideres jevnlig, og må behandles minst én gang i valgperioden

Eierrepresentasjon:

- Kommunen bør utnevne sentrale folkevalgte som eierrepresentanter
- Myndigheten til kommunens eierrepresentant skal være tydelig avklart
- Generalforsamlinger skal gjennomføres i tråd med aksjelovens bestemmelser
- Eierskapet i Abakus AS skal følges opp i tråd med kommunens eierskapsmelding

Eiermøter og dialog med selskapet:

- Det bør avholdes jevnlig eiermøter med selskapets ledelse og de andre aksjonærene
- Kommunestyret bør få en årlig rapport om tilstanden til selskapene kommunen har eierinteresser i

Sammensetning og valg av styre:

- Kommunen bør påse at selskapet har retningslinjer for styrets sammensetning og kompetanse
- Det bør vedtektsfestes en ordning med bruk av valgkomité ved valg av styre
- Ordfører og kommunedirektør bør ikke være medlem av selskapets styre.

Forvaltningsrevisjon

Aksjeloven

Abakus er organisert som et aksjeselskap, og de selskapsrettslige forholdene er dermed regulert av aksjeloven³². Styret³³ har ansvaret for forvaltningen av selskapet, og skal sørge for en forsvarlig organisering av virksomheten. I nødvendig utstrekning skal styret fastsette planer, budsjett og retningslinjer. Styret skal holde seg orientert om selskapets økonomiske stilling, og plikter å påse at dets virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll. Begrepet *formuesforvaltning* omfatter også immaterielle eiendeler og rettigheter³⁴. Det påligger styret også å føre tilsyn med den daglige ledelsen og selskapets virksomhet ellers.

Daglig leder står for den daglige ledelsen av selskapets virksomhet, og skal følge de retningslinjer og pålegg som styret har gitt. Minst hver fjerde måned skal daglig leder underrette styret om selskapets virksomhet, stilling og resultatutvikling. I samråd med styrets leder skal daglig leder forberede saker som skal behandles av styret, og saken skal være forberedt og fremlagt slik at styret har tilfredsstillende beslutningsgrunnlag.

PwC-guiden 2020

Konsulent- og revisjonsselskapet PwC har utarbeidet en veileder for små og mellomstore bedrifter knyttet til selskapsstyring innenfor rammen av aksjeloven. Styrets oppgaver etter loven er sortert i fem hovedtyper; oppgaver knyttet til strategi, organisering, kontroll, rapportering og egenoppgaver. Styrets *organiseringsoppgaver* etter aksjelovens § 6-12 blir spesifisert nærmere til:

- Sørge for at virksomheten er riktig organisert
- Sørge for tilstrekkelige ressurser og tilstrekkelig kompetanse for å gjennomføre oppgaver og nå fastsatte mål
- Ansvars- og myndighetsfordeling
- Sørge for at selskapet har stillingsinstrukser
- At det er gode og klare kommunikasjonslinjer
- At det er gode og klare rapporteringslinjer
- Ressurs- og kompetanseutvikling

³² Lov om aksjeselskaper LOV-2020-11-20-128

³³ Aksjelovens §§ 6-12, 6-13

³⁴ PwC-guiden til hjelp for styreledere og ledere i små og mellomstore bedrifter, s. 13

Kontrolloppgavene til styret omfatter ansvaret for å få på plass et rammeverk for risikostyring, å påse at styrende dokumenter for internkontrollen er på plass, og å overvåke at internkontrollen blir etterlevd.

Anskaffelsesreglene

Abakus sin kjernevirksomhet er offentlige anskaffelser. Anskaffelsesloven³⁵ med tilhørende forskrift og veileder er relevant både for selskapets daglige virksomhet, og som hjemmelsgrunnlag til kommunene for å sette bort oppgaver til selskapet uten forutgående konkurranse.

Abakus utfører sine oppgaver for eierkommunene etter regelverket for *utvidet egenregi*. Av bestemmelsene i anskaffelseslovens §§ 3-1 og 3-2 fremgår det at konkurransereglene ikke kommer til anvendelse når oppdragsgiver inngår kontrakt med et annet rettssubjekt som:

- oppdragsgiver og andre oppdragsgivere i fellesskap utøver kontrollen over som svarer til den kontrollen de utøver over sin egen virksomhet,
- utøver mer enn 80 prosent av sin aktivitet for oppdragsgiverne eller andre rettssubjekter som oppdragsgiverne kontrollerer, og
- det ikke er direkte private eierandeler i.

Alle de tre vilkårene må være oppfylt for at unntaket skal komme til anvendelse, og må gjelde i hele kontraktsperioden. Dette innebærer at selskapet må påse at omsetning til andre enn eierne til enhver tid utgjør mindre enn 20 prosent av samlet omsetning.

Abakus gjennomfører anskaffelser på vegne av oppdragsgiverne. Dette gjøres ofte i form av felles rammeavtaler. I anskaffelsesreglene benyttes begrepet «innkjøpssentraler» om denne type organisering. En innkjøpssentral er i anskaffelsesforskriftens § 4-3 definert som «*en oppdragsgiver som foretar samordnede innkjøp og eventuelt utfører tilknyttede innkjøpstjenester.*» Anskaffelsesforskriftens § 7-8 har følgende bestemmelser om innkjøpssentral:

(1) Oppdragsgiver kan anskaffe

- a) varer og tjenester fra innkjøpssentraler;*
- b) varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider gjennom innkjøpssentraler. Dette kan skje ved at oppdragsgiver bruker kontrakter som er tildelt, rammeavtaler som er inngått eller dynamiske innkjøpsordninger som er*

³⁵ Lov om offentlige anskaffelser. LOV-2016-06-17-73

etablert av en innkjøpssentral. Oppdragsgiveren skal i så fall være identifisert i kunngjøringen.

- (2) Dersom oppdragsgiveren anskaffer ytelser fra eller gjennom en innkjøpssentral, anses han å overholde forskriften. Oppdragsgiveren er likevel ansvarlig for å overholde reglene for de deler av anskaffelsen som han selv gjennomfører, inkludert når han inngår kontrakter under innkjøpsavtalens rammeavtaler eller dynamisk innkjøpsordning.*
- (3) Oppdragsgiver kan inngå kontrakter om samordnede innkjøpsaktiviteter med en innkjøpssentral uten å følge forskriften. Slike kontrakter kan også inkludere tilknyttede innkjøpstjenester.*

Etter punkt 1 ledd a) foretar innkjøpssentralen kjøp av varer og tjenester i eget navn og for egen regning med tanke på videresalg for andre oppdragsgivere. Etter ledd b) inngår innkjøpssentralen derimot en kontrakt eller en rammeavtale på vegne av en oppdragsgiver, som oppdragsgiveren kan bruke. Oppdragsgiveren må i så fall være identifisert i kunngjøringen av anskaffelsen³⁶.

Når oppdragsgiver foretar innkjøp gjennom en innkjøpssentral, anses oppdragsgiveren å ha overholdt reglene i anskaffelsesforskriften. Oppdragsgivere som benytter en innkjøpssentral, trenger med andre ord ikke selv å sørge for at anskaffelsesreglene følges. Men når det inngås kontrakter under innkjøpssentralens rammeavtaler eller dynamiske innkjøpsordninger, er han likevel ansvarlig for at reglene overholdes for det han selv anskaffer.

Innkjøpssentralen kan også utføre tilknyttede innkjøpstjenester. Hva som menes med tilknyttede innkjøpstjenester er angitt i anskaffelsesforskriftens § 4-3 (c):

støtte til innkjøpstjenester, særlig i form av

- 1. å stille til rådighet teknisk infrastruktur som gjør det mulig for oppdragsgivere å inngå kontrakter*
- 2. å gi råd om gjennomføringen eller utformingen av anskaffelser*
- 3. å forberede og gjennomføre anskaffelser på vegne av oppdragsgivere*

Anskaffelsesreglene er bygd på visse grunnleggende prinsipper. Disse er nedfelt i anskaffelseslovens § 4, som angir at alle anskaffelser skal være basert på konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet.

³⁶ Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, s. 77

Anskaffelsesforskriftens § 7 har i tillegg fellesbestemmelser for prosessene rundt en anskaffelse. Mest relevant i denne sammenheng er følgende:

§ 7-1. Dokumentasjonsplikt.

Oppdragsgiver skal oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne beslutninger, og vesentlige forhold skal nedtegnes eller samles i en protokoll.

§ 7-3. Offentlighet.

For allmennhetens innsyn i dokumentene gjelder offentlighetsloven.

§ 7-4. Taushetsplikt.

Offentlige anskaffelser er omfattet av forvaltningslovens regler om taushetsplikt.

§ 7-5 Habilitet.

Habilitetsreglene følger forvaltningsloven og kommunelovens bestemmelser. I bestemmelsen er det også angitt at «*oppdragsgiveren skal treffe egnede tiltak for å forebygge, identifisere og avhjelpe tilfeller av habilitet*».

§ 7-9 Minimering av miljøbelastning.

Oppdragsgiver skal legge vekt på å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger, og kan stille miljøkrav og kriterier knyttet til dette.

For anskaffelser over de nasjonale terskelverdiene og EØS-terskelverdiene må oppdragsgiver bruke elektroniske løsninger for utveksling av anskaffelsesdokumentene, forespørsler om å delta i konkurranse, bekreftelse av interesse og innlevering av tilbud³⁷. I Nærings- og fiskeridepartementets veileder til anskaffelsesforskriften blir samtlige offentlige oppdragsgivere oppfordret til å ta i bruk konkurransegjennomføringsverktøy (KGV), slik at hele anskaffelsesprosessen gjennomføres elektronisk.³⁸ KGV er et fagsystem som gir elektronisk støtte fra kunngjøring til kontraktsinngåelse, og som skal sikre sporbarhet og dokumentasjon. KGV er systemløsninger som leveres av markedet.

Utlede revisjonskriterier for problemstilling nr. 2:

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

Kapasitet:

- Selskapet skal ha tilstrekkelig kapasitet til å gjennomføre oppgavene sine

³⁷ FOA, kap. 22

³⁸ Veileder av november 2017, kap. 33.4

Kompetanse:

- Selskapet skal ha den nødvendige kompetansen for å utføre oppgavene sine
- Selskapet bør ivareta behovet for kompetanseutvikling i takt med nye krav og forventninger

Styrende dokumenter:

- Styret skal sikre at egenregibestemmelsene blir overholdt
- Selskapet skal ha styrende dokumenter for å sikre at anskaffelsesreglene blir overholdt
- Myndigheten til daglig leder skal være formalisert

System og rutiner:

- Det skal utarbeides protokoller fra styremøter
- Selskapets risikoeksponering bør gjennomgå systematisk og regelmessig av styret
- Selskapet skal ha kontrollsystem for å overvåke at de styrende dokumentene blir etterlevd
- Styret skal sikre tilstrekkelig rapportering til eierne
- Daglig leder skal rapportere til styret minst hver fjerde måned om selskapets virksomhet, stilling og resultatutvikling
- Daglig leder skal forberede tilfredsstillende beslutningsgrunnlag for styret
- Selskapet skal bruke et elektronisk verktøy for konkurransegjennomføring

Utlede revisjonskriterier for problemstilling nr. 3:

Er rolle- og ansvarsfordelingen mellom Abakus kommunene tydelig avklart?

- Tjenesteytingen fra Abakus skal være avtalemessig regulert
- Ansvars- og myndighetsfordelingen mellom Abakus og anskaffende kommuner skal være beskrevet og kommunisert
- Abakus skal ha systemløsninger og hjelpemidler for de anskaffende kommunene som bidrar til at regelverk og kontraktsvilkår blir overholdt

VEDLEGG 2 – SPØRREUNDERSØKELSE

Formålet med spørreundersøkelsen var å innhente data for å svare på følgende problemstilling:

Hvor fornøyde er deltakerkommunene med tjenestene fra Abakus?

Spørreundersøkelsen ble rettet til ansatte med sentrale roller i innkjøpsarbeidet i kommunene, bestående av kommunedirektørene, deltakere i Abakus sine innkjøpsråd og lederne for teknisk sektor. De ble bedt om å ta stilling til 19 påstander inndelt i følgende tema:

- Nytten av Abakus sine tjenester
- Abakus sin rolle for å ivareta ulike samfunnshensyn
- Samhandlingen mellom Abakus og kommunen

For hver påstand ble respondentene bedt om å angi hvorvidt de var «helt enig», «delvis enig», «nøytral» (verken eller), «delvis uenig» eller «helt uenig». Alle påstander inkluderte også svarkategorien «vet ikke».

Avslutningsvis ble respondentene gitt anledning til å komme med kommentarer til undersøkelsen, eller informere om andre relevante forhold i et åpent kommentarfelt.

VEDLEGG 3 – INTERNE RUTINER

Tabell 13. Rutinebeskrivelser for ulike element i anskaffelsesprosessen

Tema	Rutinebetegnelse	Innhold
Prosjektstyring	Oppretting av prosjekt i 24 Seven Office	Registrere nye prosjekt i selskapets ERP-system
Ajourhold av avtaleoversikt	Opplasting av avtaleoversikt	Legge ut oppdatert avtaleoversikt på selskapets hjemmeside
Dokumentdeling	Bruksanvisning Abashare	Deling av dokumenter i Abakus sin portal for kommunen
Informasjon til brukerguppe	Brukergruppe-introduksjon av oppgaven	Samarbeid med brukergruppene
Personvern-forordninger	GDPR	Orientering om selskapets GDPR-policy for lagrede personopplysninger
Personvern-forordninger	Kvalitet GDPR	Selskapets rutiner for behandling av personopplysninger
Personvern-forordninger	Databehandlingsavtale med Mercell	Sikring av personopplysninger hos databehandler
Konkurranse-gjennomførings-verktøy	Guide til å opprette begrenset konkurranse	Bruk av Mercell sin KGV-applikasjon
Publisere konkurranse	Legge ut konkurranse i Mercell	Stegvis oppskrift for publisering av konkurranse i Mercell sin applikasjon
Dokumenthåndtering	Håndbok PDF Architect	Håndtering av PDF-dokument
Dokumenthåndtering	Legge tilbud i Super Office	Vedlikehold av applikasjon for kunderelasjoner
Videomøter	Veiledning til eksterne brukere av MS Teams	Hvordan avholde videomøter med Abakus
Prolongering av avtaler	Oppgaver i forbindelse med prolongering/ikke prolongering	Informasjons- og beslutningsrutiner
Sjekkliste	Sjekkliste for gjennomføring av anbudprosesser	Utsjekk av at aktiviteter er gjennomført

Kilde: Abakus AS

VEDLEGG 4 – ORIENTERINSSAKER FRA DAGLIG LEDER

Tabell 14. Tema i daglig leders orienteringssaker til styret

Tema	Antall styreorienteringer		
	2019	2020	2021
Status for oppdrag	3		
Regnskapsrapportering	5	6	3
E-handel for kommunene	1		
Møteinnkalling og protokoll for styremøter	1		
Nye lokaler og salg av de gamle	3	4	
Bemanningssituasjon	1	1	
Lønns- og økonomitjenester	1		
Budsjett		2	
Abashare		1	
Nytt timeføringsprogram		1	
Pensjonsordning		2	
Referat fra generalforsamling		1	
Ny revisor		1	
Klagesaker		1	1
Valgkomitéens arbeid			1

Kilde: Styreprotokoller for Abakus AS

VEDLEGG 5 – AVTALEBESTEMMELSER OM ANSVAR

Tabell 15. Utdrag fra avtale og avtaleutkast med deltakerkommunene

Avtalepunkt	Utdrag fra avtaletekst
4. Kontaktperson hos kommunen	Den til enhver tid valgte representant i innkjøpsrådet
5. Hovedoppgaver	Abakus skal utgjøre kommunenes innkjøpsfunksjon og anskaffe de varer og tjenester det er behov for, på en måte som bidrar til effektiv drift og best mulig økonomisk resultat over tid. Hvilke oppgaver Abakus skal, og kan tilby fremgår av vedlegg B.
7.3 Rammeavtaler	Abakus har fullmakt til å underskrive rammeavtaler på vegne av kommunen når avtalt prosedyre er fulgt. Fullmakt til å underskrive enkeltkjøp avtales i hvert enkelt tilfelle.
8.2 Innkjøpsråd	Innkjøpsrådet er kommunenes øverste organ på det innkjøpsfaglige. Hver deltakende kommune oppnevner en innkjøpsansvarlig som skal være medlem av regionens innkjøpsråd. Det er kommunens representant i innkjøpsrådet som er Abakus sin kontakt og som har beslutningsmyndighet i formelle saker vedrørende denne avtalen.
8.3 Faggruppe	Hver deltagende kommune skal oppnevne en brukeransvarlig innenfor hver produktgruppe, som skal være kommunens representant i faggruppene. Faggruppene skal ta initiativ til nye avtaleområder, vurdere og godkjenne kravspesifikasjoner i konkurransegrunnlag og være fagorgan ved leverandørevaluering og leverandørvalg.
9. Ansvar og myndighet	Abakus igangsetter og gjennomfører anskaffelser etter bestilling fra kommunen, eller på eget initiativ på bakgrunn av avtaler som går ut. Kommunen oppretter faggrupperepresentanter for hvert enkelt prosjekt. Kommunen fatter vedtak om hvilke prosjekt som skal lyses ut og hvilke avtaler som skal prolongeres, termineres eller sies opp. Kommunen fatter også vedtak om hvilken leverandør som skal velges i hver anskaffelse. Kommunen skal etterstrebe maksimal lojalitet til inngåtte avtaler. Det skal utarbeides ensartede anskaffelsesreglement for kommunene i samarbeidet.

Kilde: Avtale om kjøp av innkjøpstjenester med Tynset kommune

VEDLEGG 6 – SAKER I GENERALFORSAMLINGEN

Tabell 16. Saker behandlet i generalforsamlingene til Abakus AS³⁹

Sak	2019	2020	2021
Sak 1: Fortegnelse og gjennomgang av aksjer og fullmakter	Det ble godkjent 819 stemmer. (82 %)	Det ble godkjent 1.003 stemmer. (99 %)	Det ble godkjent 1.005 stemmer. (100 %)
Sak 2: Godkjenning av innkalling til generalforsamlingen	Innstilling og sakspapirer ble enstemmig godkjent	Innstilling og sakspapirer ble enstemmig godkjent	Innstilling og sakspapirer ble enstemmig godkjent
Sak 3: Valg av møteleder	Styreleder ble enstemmig valgt til møteleder	Styreleder ble enstemmig valgt til møteleder	Styreleder ble enstemmig valgt til møteleder
Sak 4: Valg av referent og aksjonærer til å underskrive protokollen	Forslagene ble enstemmig vedtatt	Forslagene ble enstemmig vedtatt. Protokollen sendes på e-post for signering.	Forslagene ble enstemmig vedtatt
Sak 5: Godkjenning av styrets forslag til årsregnskap	Årsregnskapet ble enstemmig godkjent	Årsregnskapet ble enstemmig godkjent	Årsregnskapet ble enstemmig godkjent
Sak 6: Godkjenning av styrets forslag til årsberetning	Årsberetningen ble enstemmig godkjent	Årsberetningen ble enstemmig godkjent	Årsberetningen ble enstemmig godkjent
Sak 7: Godkjenning av revisors beretning	Revisors beretning ble enstemmig godkjent	Revisors beretning ble enstemmig godkjent	Revisors beretning tas til etterretning
Sak 8: Godkjenning av godtgjøring til revisor	Revisors godtgjøring godkjennes etter regning i henhold til note 8	Revisors godtgjøring godkjennes etter regning i henhold til note 8	Revisors godtgjøring godkjennes etter regning i henhold til note 8
Sak 9: Valg av revisor	Revisorsenteret velges som revisor	Fram Revisjon velges som revisor for 2020	Fram Revisjon velges som revisor.
Sak 10: Fastsettelse av styrets honorar	Eierne foreslår godtgjøring i henhold til vedtak på generalforsamling i 2015. Fremmet forslag ble enstemmig godkjent	Eierne foreslår godtgjøring i henhold til vedtak på generalforsamling i 2015. Fremmet forslag ble enstemmig godkjent	Eierne foreslår godtgjøring i henhold til vedtak på generalforsamling i 2015. Fremmet forslag ble enstemmig godkjent
Sak 11: Valg av styrerepresentant		Valgkomitéens forslag enstemmig vedtatt	Valgkomitéens forslag enstemmig vedtatt
Sak 12: Valg av representanter til styre og valgkomité	Valgkomitéens innstilling enstemmig vedtatt	Valgkomitéens innstilling enstemmig vedtatt. ⁴⁰	Valgkomitéens innstilling enstemmig vedtatt.

³⁹ Kilde: Protokoll fra Abakus sine generalforsamlinger 2019-2021⁴⁰ Se kap. 3.3.4 for nærmere omtale.

Sak	2019	2020	2021
Sak 13: Forhøyelse av selskapets egenkapital ved nytegning	Fremmet forslag ble enstemmig vedtatt	Styrets fremlagte strategi tas til etterretning	
Sak 14: Forhøyelse av selskapets egenkapital ved nytegning	Generalforsamlingen ber styret gjøre en vurdering av fordeler og ulemper ved å ta inn flere eiere med samme størrelse som de opprinnelige 11. Styret skal lage en 5-10 års strategi på dette. Eierne ønsker best mulig tilbud mot best mulig pris. ⁴¹	Fremmet forslag ble enstemmig vedtatt.	

⁴¹ I protokollen heter det også: *Eierne ser positivt på at Abakus mottar henvendelser fra flere kommuner som ønsker å kjøpe seg inn som eiere i firmaet. Noen eierkommuner er bekymret for kapasiteten da de i noen saker har opplevd lang responstid. Dette kan skyldes lang responstid på begge sider. Enighet i generalforsamlingen om at Abakus skal ha en fornuftig vekst, og ikke bli for stor for fort.*

VEDLEGG 7 – OMTALE I EIERSKAPSMELDINGEN

3.2.6 Abakus AS

Abakus AS					
INFORMASJON OM SELSKAPET					
Abakus AS					
Selskapsform:	Aksjeselskap				
Organisasjonsnummer:	983 335 543				
Stiftelsesdato:	01.04.2001				
Kontaktperson:	Hege Kristin Søgård Løland				
Nettadresse:	www.abakus.no				
EIERE OG EIENDELER					
Eiere:	Andel				
Røros kommune	9 %				
10 kommuner i Sør- og Nord	91 %				
Østerdal med 91 aksjer hver	Selskapets aksjekapital: 100 100				
SELSKAPETS STYRINGSdokUMENT					
Aksjonæravtale	Vedtekter		Etiske retningslinjer		
Selskapsavtale	Styreinstruks		Varslingsregler/rutiner		
Samarbeidsavtale	Strategiplaner		Klima-/miljøplaner		
VISJON					
VEDTAKSFESTET MÅL					
Abakus as er en kompetansebedrift innen prosessbistand og juridiske tjenester innenfor offentlige anskaffelser. Siden oppstarten i 2001 har vi opparbeidet vesentlig kompetanse og erfaring innen alle områder ved offentlige anskaffelser. Vi har også lang erfaring med desentralisert arbeidsmetodikk og har implementert data- og telefoniløsninger som støtter dette. Våre oppdragsgivere er kommuner, fylkeskommuner og statlige etater i Midt- og Sør-Norge. Abakus har som policy kun å ta oppdrag fra offentlig sektor p.g.a. habilitet og integritet.					
ROLLE OG STYREINFORMASJON					
NØKKELTALL					
Regnskap (i hele 1 000,-)	2017	2016	2015		
Driftsinntekter	4 485	4 827	3 228		
Driftsresultat	760	969	-563		
Resultat før skatt	752	959	-572		
Sum egenkapital	3 547	2 979	2 006		
Egenkapital (%)	68,60 %	62,50 %	57,10 %		
RAPPORTERING TIL KOMMUNEN					
Årlig:					
BAKGRUNN FOR EIERSKAPET					
Rådmannen får fullmakt til å inngå forhandlinger med Abakus AS, for å klargjøre gevinstene med å være eier i selskapet på lik linje med dagens eierkommuner					
Frøya kommune kjøper 1 aksje i Abakus AS for kr 2 500					
KOMMUNENS VURDERING OG EIERSTRATEGI					
Få adgang til å benytte selskapet i store / kompliserte anskaffelser					

VEDLEGG 8 – HØRINGSUTTALELSE FRA ABAKUS



REVISJON MIDT-NORGE SA

BRUGATA 2

N-7715 STEINKJER

Torsdag 16. desember
2021

HØRINGSSVAR TIL RAPPORT FRA FORVALTNINGSREVISJON AV ABAKUS AS

Vi gleder oss over at vi leser av rapporten at våre kunder i stor grad er fornøyd med våre utførte tjenester, service og kompetansenivå.

Kapasitet

Vi er kjent med at en del av kundene i våre eierkommuner til tider er usikre på vår kapasitet. Vi har en noe ujevn rytme i oppdragspågangen. Dette gjør at det periodevis er mer hektisk enn normalt. Oppbemanning etter maksbelastning vil medføre at man får overkapasitet i perioder. Styret vurderer fortløpende bemanningsnivået. Dersom det skulle være en utvikling som tilsier at oppdragsmengden øker ytterligere, vil vi bemanne opp for dette. Abakus har ikke tilstrekkelig inntjening etter dagens prisstruktur til at vi har økonomisk mulighet til å overbemanne virksomheten i forhold til å justere kapasitet etter maksimalbelastning. Rekruttering er tidkrevende og utfordrende i forhold geografisk beliggenhet. Vi er stadig på utkikk etter egnede medarbeidere.

En faktor som også kan være medvirkende på opplevelsen til de som ikke har vært fornøyd i undersøkelsen, er hvordan kommunens prosjekttidsplan er lagt opp internt i kommunen. Dersom det ikke er avsatt tilstrekkelig med tid fra kommunens side, så sprekker fort tidsrammen for kommunens helhetlige prosjekt. Abakus skal både skal ha ledig tid til å sette opp konkurranse og å gjennomføre konkurransen etter de tidsmessige føringer som forskriften har. Vi starter opp oppdragene våre senest innen to arbeidsuker. Oftest skjer dette innen den første arbeidsuken etter at oppdraget er mottatt. Det tar normalt en uke å få utarbeidet dokumenter og nødvendige avklaringer med kommunen, 3-4 ukers konkurranseperiode i Doffin og deretter en uke eller to til å gjennomgå og evaluere tilbud, samt eventuelle forhandlinger, etterfulgt av en uke til å få returnert reviderte tilbud. Deretter skal meddelelser sendes, som medfører oftest 10 dagers karenperiode, før kontrakt kan inngås.

Vi opplever innimellom at kommunene ikke har tatt hensyn til at anskaffelsesprosessen tar en hel del tid. Det tar fort to måneder å gjennomføre en enkeltanskaffelse med forhandlinger. Dersom vi blir møtt med en forventning om 3-4 uker og en prosjektplan som ikke hensyntar mer enn dette, oppleves dette som noe enkelte i kommunene innimellom laster Abakus for, da deres videre prosjektplan ikke lenger går opp og det kan få andre konsekvenser for kommunen.

Avtaleoversikt og dokumenttilgang

Vi har lenge hatt en utfordring med å ha et stabilt fildelingssystem. Det gamle systemet vi brukte tidligere fungerte bra lenge, men produsenten sluttet å støtte dette programmet for et par år siden. Derfor måtte dette tas ut av drift, da det ikke lenger fulgte oppdateringer mot CRM systemet. Denne koblingen var det bare Abakus som brukte den siste tiden. Etter en periode med leting etter en erstatning, fant vi ikke noen god løsning som både gir brukerstyrt tilgang for eksterne og full tilgang for oss. Derfor har vi måttet utvikle Abashare, siden det ikke var noe annet egnet hylleprodukt som passet bruken mellom oss og kommunene. Vi er klar over at dette systemet ikke er det mest brukervennlige,



Abakus as
Postboks 128
2440 Engerdal
Epost: svend.hoff.johnstad@abakus.as

Besøksadresse:
Engerdalsveien 1809
2440 Engerdal

Telefon: 47 47 60 60
Mobil: +47 959 08 726

www.abakus.as Org nr: 983 335



men vi har brukerveiledninger som vi sender med til nye brukere. Vi kunne ha fått et mer brukervennlig system, men det ville ha kostet mange ganger mer. Kost/nytte forholdet for dette, tilsier at det ikke er tilrådelig.

Som en del av E-handelssystemet som skal innføres, så vil dette systemet overta mange av avtaleoversiktsbehovene og tilgang på avtaledokumenter. Da vil det kun være igjen deling av filer under arbeid med konkurransene. Det er mindre rapporterte utfordringer med fildeling i direkte oppdragssammenheng. Derfor ser dette ut til å være en situasjon som kommer til å bedre seg og vi håper at frustrasjonen noen kan føle ang. tilgang på filer vil bli mindre.

Signering av tjenesteavtale mellom Abakus og kommunene

Styret ser at det er uheldig at det ikke har blitt signert tjenesteavtaler mellom Abakus og andre kommuner enn Tynset. Vi vil for ordensskyld trekke fram at tidligere daglig leder, Hege Løland, ved flere anledninger har tatt opp signering av avtalene som tema med kommunene. Alle kommunene har fått oversendt avtaler til signering. Dette er et gjensidig samarbeid og kommunene må i likhet med Abakus tilstrebe å få på plass et formalisert samarbeid.

Tilsvaret til revisjonsrapportens punkt 7.2 Anbefalinger

- Selskapets styre utøver kontroll med at rutinene på innkjøpsområdet overholdes
- Styret gjennomgår selskapets risikoeksponering systematisk og regelmessig
- Avtaler om tjenesteytingen til kommunene blir formalisert

Styret tar revisjonens anbefalinger til etterretning og vil hensynta de forhold som er omtalt i den videre drift av selskapet. Vurdering av risiko og internkontroll vil bli regelmessige tema på styremøtene.

Daglig leder vil tilse at samarbeidet med kommunene blir formalisert, i form av signerte tjenesteavtaler med den enkelte kommune.

Med vennlig hilsen

Daglig leder

Styreleder



Abakus as
Postboks 128
2440 Engerdal
Epost: svend.hoff.johnstad@abakus.as

Besøksadresse:
Engerdalsveien 1809
2440 Engerdal

Telefon: 47 47 60 60
Mobil: +47 959 08 726

www.abakus.as Org nr: 983 335

VEDLEGG 9 – HØRINGSUTTALELSE FRA KOMMUNEN

Fra: Roger Ansgar Antonsen <RogerAnsgar.Antonsen@froya.kommune.no>
Sendt: onsdag 19. januar 2022 05:58
Til: Leidulf Skarbø
Kopi: Postmottak; Beathe Sandvik Meland; Kristin Furunes Strømskag
Emne: Eierskapskontroll av Abakus AS - høring

Hei igjen

Viser til telefonsamtale.

Frøya kommune har ingen kommentarer til revisjonsrapporten vedr eierskapskontroll av Abakus AS.

Ha en god dag!

Med vennlig hilsen

Roger A. Antonsen
Økonomisjef/
Assisterende kommunedirektør

Tlf: 72 46 32 30 (sentralbord)/ Mobil: 916 70 409
www.froya.kommune.no
Roger.antonsen@froya.kommune.no





Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no

Kontrollutvalgets årsmelding for 2021

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Frøya kommune

Møtedato

16.02.2022

Saknr

02/22

Saksbehandler Helene Hvidsten

Arkivkode FE - 033, TI - &14

Arkivsaknr 20/261 - 7

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget slutter seg til forslag til årsmelding for 2021. Utvalget legger saken frem for kommunestyret med følgende innstilling:

Kommunestyret tar kontrollutvalgets årsmelding for 2021 til orientering.

Vedlegg

Årsmelding 2021 Frøya

Saksopplysninger

Kontrollutvalgets årsmelding oppsummerer aktiviteten i utvalget i 2021. Sekretariatet har utarbeidet et forslag til årsmelding, og utvalget vedtar sin endelige årsmelding på bakgrunn av dette forslaget, samt eventuelle egne innspill i dagens møte 16.2.22.

Kontrollutvalget er kommunestyrets eget kontrollorgan, og skal stå for det løpende tilsynet med kommunen og kommunens virksomhet på vegne av kommunestyret. Utvalget rapporterer sine saker til kommunestyret løpende gjennom året. Årsmeldingen gir en oversikt over foregående års aktivitet, og gir kommunestyret et innblikk i kontrollutvalgets virksomhet. Kommunestyret har til enhver tid, men kanskje særlig i tilknytning til behandlingen av årsmeldingen, anledning til å komme med synspunkter knyttet til kontrollarbeidet i kommunen. Kontrollutvalgets arbeid krever et nært og godt samarbeid med kommunestyret, administrasjonen, revisjonen og sekretariatet, formålet er å bidra til en velfungerende forvaltning og tillit til kommunen.

Konklusjon

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å oversende årsmeldingen til kommunestyret for orientering.



Konsek
TRØNDELAG IKS Kontrollutvalgenes sekretariat

Årsmelding for kontrollutvalget 2021

Frøya kommune



Innholdsfortegnelse

1.	Om kontrollutvalget, mandat og sammensetning	3
1.1	Kontrollutvalgets sammensetning i 2021	3
1.2	Reglement for kontrollutvalget	3
1.3	Rammer for utvalgets arbeid	3
1.4	Kontrollutvalgets ressurser	4
2.	Lovpålagte oppgaver	5
2.1	Regnskapsrevisjon	5
2.2	Forvaltningsrevisjon	5
2.3	Eierskapskontroll	6
2.4	Påse-ansvar overfor revisor	6
3.	Annet arbeid i utvalget	6
3.1	Møter	6
3.2	Saker	6
3.3	Opplæring og faglig samarbeid	7
4.	Avslutning	7
5.	Saker behandlet i kontrollutvalget i 2021	8

1. Om kontrollutvalget, mandat og sammensetning

Alle kommuner skal ha et kontrollutvalg valgt av kommunestyret.¹ Kontrollutvalget er kommunestyrets kontrollorgan, og skal føre løpende kontroll med den kommunale forvaltning.

1.1 Kontrollutvalgets sammensetning i 2021

Medlemmer		Varamedlemmer (i henhold til liste)
Per Johan Gundersen	Leder	1.vara: Sten Kristian Røvik
Svein Viggo Johansen ²	Nestleder	2.vara: Robert Kløven
Paul Sandvik	Medlem	3.vara: Hege Janette Berg Johansen
Oddveig Todal	Medlem	4.vara: Ragnhild Strømme
Ola Vie	Medlem	5. vara: Torbjørn Reppe

Kommunestyrets representant i kontrollutvalget er Svein Viggo Johansen.

Kontrollutvalget størrelse og representasjon i kommunestyret er i henhold til kravene i kommuneloven. Kravene i kommuneloven til jevn fordeling mellom kjønnene er ikke ivarettatt.

1.2 Reglement for kontrollutvalget

Reglement for kontrollutvalget er vedtatt av kommunestyret.³

Kommunestyret har åpnet for at kontrollutvalgets møter også kan gjennomføres som fjernmøter i spesielle tilfeller. Dette avgjøres av kontrollutvalgets leder.

Reglement er publisert på utvalgets nettside: <http://www.konsek.no/kontrollutvalg/froya/>

1.3 Rammer for utvalgets arbeid

Kontrollutvalgets hovedoppgave er å føre kontroll med den kommunale forvaltningen på vegne av kommunestyret og påse at kommunen har en forsvarlig revisjonsordning.

Kontrollutvalget skal ifølge kommuneloven sørge for at følgende oppgaver blir utført:

- Regnskapsrevisjon – påse at kommunens regnskaper revideres på en betryggende måte, avgi uttalelse om årsregnskapet og påse at revisors påpekninger til årsregnskapet blir fulgt opp.
- Forvaltningsrevisjon – utarbeide plan for forvaltningsrevisjon, basert på risiko og vesentlighetsvurdering, følge og rapportere resultatet til kommunestyret.
- Eierskapskontroll – utarbeide plan for eierskapskontroll og føre kontroll med forvaltningen av kommunens interesser i selskaper, og rapportere resultatet til kommunestyret.
- Vedtak – Påse at vedtak som kommunestyret treffer ved behandlingen av revisjonsrapporter blir fulgt opp.
- Valg av revisjonsordning – kontrollutvalget avgir innstilling om valg av revisjonsordning til kommunestyret og eventuelt innstiller på valg av revisor.

¹ kommuneloven § 23.1

² Kommunestyret foretok nyvalg (jf. koml. § 7-10) av kontrollutvalget i sak 187/21. Svein Viggo Johansen ble valgt inn som nytt medlem i utvalget.

³ Sak 130/20, dato 26.11.20

- Budsjett – utarbeide forslag til budsjett for kontrollarbeidet i kommunen.

Innenfor disse rammene skal kontrollutvalget utføre kontrollarbeidet på vegne av kommunestyret, for å bidra til god tjenestekvalitet, effektiv ressursutnyttelse og å sikre at politiske vedtak blir fulgt opp.

I tillegg kan kontrollutvalget på eget initiativ, ta opp forhold som kan oppfattes som uønskede eller i strid med mål om en effektiv og forsvarlig forvaltning av kommunens ressurser.

Kommunestyret kan be kontrollutvalget utføre konkrete kontrolloppgaver på sine vegne. Dette har kommunestyret ikke gjort i 2021.

1.4 Kontrollutvalgets ressurser

1.4.1 Sekretariat

Kontrollutvalget har sekretariatsbistand fra Konsek Trøndelag IKS, der kommunene er en av deltagerne/eierne sammen med 32 andre kommuner og Trøndelag fylkeskommune.

Sekretariatet utreder saker, bistår **kontrollutvalget** i praktisk tilrettelegging og oppfølging av møter, utarbeider forslag til plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll, samt følger opp vedtak.

I det løpende arbeidet er sekretariatet bindeledd mellom kontrollutvalget og revisjonsselskap, og utfører oppgaver på vegne av kontrollutvalget.

1.4.2 Revisjon

Frøya kommune er medeier i Revisjon Midt-Norge SA. Kommunen har avtale om levering av samtlige revisjonstjenester der.

1.4.3 Økonomi

For å kunne utføre sin lovpålagte kontrollfunksjon på en god måte er det viktig at kontrollutvalget er gitt tilstrekkelig med ressurser.

Kontrollutvalget utarbeider årlig forslag til budsjett for kontroll og revisjon. Dette skal følge innstillingen til årsbudsjett til kommunestyret.⁴

Kontrollutvalgets regnskap

Arts- gruppe	Tekst	Regnskap 2021	Budsjett 2021
000 – 099	Godtgjørelser og sosiale utgifter	72 875	86 000 kr
100 – 499	Driftsutgifter, kurs og reiser	8 988	76 000 kr
SUM DRIFTSUTGIFTER		81 863 kr	162 000 kr

Kjøp av sekretariats- og revisjonstjenester

Art	Tekst	Regnskap 2021	Budsjett 2021
375	Sekretariat og revisjon	1 020 000 kr	1 044 200 kr
SUM UTGIFTER TIL KONTROLLARBEIDET		1 101 863 kr	1 206 200 kr

Utgiftene til sekretariat og revisjon var i 2020 henholdsvis kr 247 000 og kr 797 000.

⁴ Sak 207/19, dato 19.12.2019

2. Lovpålagte oppgaver

2.1 Regnskapsrevisjon

Kontrollutvalget behandler saker om regnskapsrevisjon på flere møter gjennom året. Det er etablert rutiner for orienteringer fra oppdragsansvarlig regnskapsrevisor i forbindelse med avleggelse av revisjonsberetning, samt informasjon om planlegging og status for finansiell revisjon og eventuelle områder det arbeides spesielt med.

Kontrollutvalget skal uttale seg om kommunens årsregnskap. Kontrollutvalgets uttalelse er lagt fram for formannskapet og inngikk som beslutningsgrunnlag ved kommunestyrets behandling av regnskapet for 2020.

Kontrollutvalget anbefalte kommunestyret å godkjenne regnskapet for 2020 slik det var avlagt.

2.2 Forvaltningsrevisjon

Kontrollutvalget skal utrede behovet for, planlegge og bestille forvaltningsrevisjoner i kommunen og resultatene fra arbeidet skal rapporteres til kommunestyret.

I 2020 ble det vedtatt plan for forvaltningsrevisjon for 2020-2024.⁵ Disse forvaltningsområdene er satt opp i planen:

1. Økonomistyring
2. Byggesak
3. Sosialhjelp
4. Grunnskole
5. Avvikssystem

Rapport fra forvaltningsrevisjon av plan- og byggesak

Kontrollutvalget behandlet i sitt møte 15.9.21, sak 28/21 rapport fra forvaltningsrevisjon av plan- og byggesak.

Hensikten med forvaltningsrevisjonen var å undersøke:

1. Om saksbehandlingstidene for byggesaker er i henhold til bestemmelsene i plan- og bygningsloven.
2. Finne årsak til eventuelle overskridelser i byggesaker og ev. overskridelser i saksbehandlingstidene for byggesaker og hvilke tiltak som er satt inn for å unngå det.
3. Om kommunens praksis for å vurdere dispensasjon i byggesaker er i tråd med regelverket.
4. Om behandlingen av planforslag rettet fra private forslagstillere er utført i henhold til plan- og bygningsloven.

Revisor fant at kommunen fram til 2019 ikke har hatt en tilfredsstillende gjennomsnittlig saksbehandlingstid i byggesaker. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid er pr i dag tilfredsstillende og innenfor kravene i loven. Det er et noen overskridelser som begrenser seg til et mindre antall saker. Etter revisjonens oppfatning skyldes situasjonen frem til 2019 en lav bemanning samt en lite hensiktsmessig organisering av den ansattressursen som forelå. Kommunen har etter 2019 utført tiltak i organisasjonen, som for eksempel økt bemanning og tydeliggjøring av ansvarsforhold blant ansatte. Kommunens praksis for å vurdere dispensasjon fra plan, planbestemmelser eller plan og bygningsloven § 1-8 i byggesaker, er i tråd med regelverket på en del punkter. En sak som

⁵ Kontrollutvalgets sak 19/20, dato 28.04.20 / kommunestyret 24/20 sak 28.05.20

etter revisors mening berører sektormyndighetene, burde vært sendt på høring i henhold til pbl. §19-1. Det er revisors inntrykk at kommunen ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til høringsuttalelser fra statlig / regional myndighet i dispensasjonssaker i saker før juni 2021, jf. Plan og bygningsloven § 19-2 fjerde ledd.

Behandlingen av planforslag rettet fra private forslagstillere utføres stort sett i henhold til utvalgte kriterier i plan- og bygningsloven, med unntak av saksbehandlingstidene i slike saker. Flertallet av sakene har en saksbehandlingstid som er lengre enn regelen i loven.

2.3 Eierskapskontroll

Kontrollutvalget skal kontrollere at selskapene som kommunen er eier i blir drevet i tråd med politiske vedtak og lovverket. Utvalget skal også føre kontroll med at formålet med eierskapet blir ivarettatt, og at Eierstyringen er god.

I 2020 ble det vedtatt plan for eierskapskontroll for 2020 – 2024.⁶ Disse selskapene / områdene er satt opp i planen:

1. DalPro AS
2. Trondheim Havn IKS
3. Eierstyring i Frøya kommune
4. ReMidt AS

I 2021 fikk kontrollutvalget en henvendelse fra kontrollutvalg Fjell om deltakelse forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll av Abakus AS, hvor Frøya kommune er medeier. Kontrollutvalget vedtok 10.2.21, sak 5/21 at de ønsket å delta i prosjektet.

2.4 Påse-ansvar overfor revisor

Kontrollutvalget skal påse at de formelle kravene til revisor blir overholdt, for eksempel krav til utdanning,andel, uavhengighet og objektivitet. Disse forholdene hviler det et ansvar på revisor å dokumentere, og det er etablert rutiner for at dette skjer.

For å følge opp ansvaret slik det går fram av krav i forskriftene, har kontrollutvalget lagt vekt på en god dialog med revisor og løpende informasjon om det løpende revisjonsarbeidet. For regnskapsrevisjon orienterer oppdragsansvarlig revisor rutinemessig i utvalgets møter.

Når det gjelder forvaltningsrevisjon er dialogen knyttet til den enkelte undersøkelse.

3. Annet arbeid i utvalget

3.1 Møter

Kontrollutvalget har i 2021 avholdt fem møter og behandlet 45 saker, fem av sakene gikk videre til kommunestyret for endelig behandling. En fullstendig oversikt over sakene som er behandlet i kontrollutvalget er vist i vedlegg.

3.2 Saker

En stor del av kontrollutvalgets saksbehandling omfatter forhold de er pålagt å arbeide med, gjennom kravene i kommunelovens kapittel 7 (§ 23-1 t.o.m. § 23-7) og forskrift om kontrollutvalg og revisjon. Hvilket fokus som velges i de ulike arbeidsoppgavene er det i stor grad opp til utvalget å definere selv.

⁶ Kontrollutvalget sak 32/20, dato 21.10.20 / kommunestyret 129/20 sak 26.11.20

3.3 Opplæring og faglig samarbeid

Alle medlemmer i kontrollutvalget har fått tilbud om å delta i opplæring og faglig samarbeid gjennom Konsek Trøndelag IKS, NKRF – kontroll og revisjon i kommunene og Forum for kontroll og tilsyn.

Utvalget har vært representert på disse samlingene i 2021:

- Leder deltok på Konsek sin samling for kontrollutvalg 28. oktober, Quality hotell panorama, Trondheim

4. Avslutning

Årsmeldingen er en oppsummering av årets virksomhet i kontrollutvalget, utvalgets saker ligger åpent på sekretariatets hjemmesider: <http://www.konsek.no/kontrollutvalg/froya/>

Kontrollutvalgets arbeid skal bidra til å styrke tilliten til lokaldemokratiet. Utvalget mener å ha bidratt til dette og vil takke kommunestyret og administrasjonen for samarbeidet.

Frøya 16.02.2022
Kontrollutvalget

5. Saker behandlet i kontrollutvalget i 2021

Møtedato	Sakstittel	Saksnr
10.02.2021	Orientering om status og rutiner for smittevern i kommunen	01/21
10.02.2021	Orientering om kommunedirektør og formannskapsmedlem sin habilitet	02/21
10.02.2021	Kontrollutvalgets årsmelding for 2020	03/21
10.02.2021	Prosjektplan - Økonomistyring i Frøya kommune	04/21
10.02.2021	Invitasjon til deltakelse i eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon av Abakus AS	05/21
10.02.2021	Aktuelt fra utvalgene 10.2.21	06/21
10.02.2021	Referatsaker	07/21
10.02.2021	Eventuelt	08/21
10.02.2021	Godkjenning av møteprotokoll 10.02.21	09/21
10.03.2021	Orientering om varsling etter arbeidsmiljøloven	10/21
10.03.2021	Orientering om kommunalt næringsfond	11/21
10.03.2021	Utsettelse av forvaltningsrevisjon - Økonomistyring	12/21
10.03.2021	Bestilling av forvaltningsrevisjon eller eierskapskontroll	13/21
10.03.2021	Aktuelt fra utvalgene 10.3.21	14/21
10.03.2021	Referatsaker	15/21
10.03.2021	Eventuelt	16/21
10.03.2021	Godkjenning av møteprotokoll 10.3.21	17/21
28.04.2021	Orientering om oppfølging av forvaltningsrevisjon kulturplan (2014-2019)	18/21
28.04.2021	Orientering om utbygging av gang- og sykkelsti	19/21
28.04.2021	Kontrollutvalgets uttalelse om Frøya kommunes årsregnskap og årsberetning 2020	20/21
28.04.2021	Forenklet etterlevelsekontroll - Behandling av selvkostfond	21/21
28.04.2021	Prosjektplan forvaltningsrevisjon av plan- og byggesak	22/21
28.04.2021	Aktuelt fra utvalgene 28.4.21	23/21
28.04.2021	Referatsaker	24/21
28.04.2021	Eventuelt	25/21
28.04.2021	Godkjenning av møteprotokoll 28.04.21	26/21
15.09.2021	Orientering fra kommunedirektøren	27/21
15.09.2021	Forvaltningsrevisjonsrapport for plan og byggesak	28/21

15.09.2021	Prosjektplan for eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon av Abakus AS	29/21
15.09.2021	Budsjettkontroll per august 2021	30/21
15.09.2021	Budsjett for kontrollarbeidet for 2022 med økonomiplan 2023-2025	31/21
15.09.2021	Aktuelt fra utvalgene 15.09.21	32/21
15.09.2021	Referatsaker	33/21
15.09.2021	Eventuelt	34/21
15.09.2021	Godkjenning av møteprotokoll 15.09.21	35/21
01.12.2021	Orientering om kommunens rammeavtaler	36/21
01.12.2021	Orientering om kontroll med bygg- og håndverksbedrifter	37/21
01.12.2021	Revisjonsstrategi - orientering fra revisor	38/21
01.12.2021	Virksomhetsbesøk DalPro AS	39/21
01.12.2021	Statsforvalteren - Rapport fra forvaltningskontroll	40/21
01.12.2021	Møte- og aktivitetsplan for 2022	41/21
01.12.2021	Aktuelt fra utvalgene 1.12.21	42/21
01.12.2021	Referatsaker	43/21
01.12.2021	Eventuelt	44/21
01.12.2021	Godkjenning av møteprotokoll 1.12.21	45/21

Aktuelt fra utvalgene 16.2.22

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Frøya kommune

Møtedato

16.02.2022

Saknr

03/22

Saksbehandler Helene Hvidsten

Arkivkode FE - 033

Arkivsaknr 20/470 - 7

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget tar aktuelt fra utvalgene til orientering.

Saksopplysninger

Kontrollutvalget har vedtatt at utvalgets medlemmer følger saksgangen i hvert sitt politiske utvalg. Medlemmene gir en kort orientering om aktuelle saker.

Kontrollutvalgets medlemmer følger disse utvalgene:

- Kommunestyre: Svein Viggo Johansen
- Formannskapet: Ola Vie
- Hovedutvalg for allmenne- og tekniske tjenester: Paul Sandvik
- Hovedutvalg for helse, omsorg, nav, oppvekst og kultur: Oddveig Todal
- Administrasjonsutvalget og eldrerådet: Per Johan Gundersen

Referatsaker

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Frøya kommune

Møtedato

16.02.2022

Saknr

04/22

Saksbehandler Helene Hvidsten

Arkivkode FE - 033, TI - &17

Arkivsaknr 22/17 - 3

Forslag til vedtak

Referatsakene tas til orientering.

Vedlegg

Kravet om likebehandling er avgjørende

Skal ikke være usaklig forskjellsbehandling

Foretak har sin myndighet delegert fra kommunestyret

Fylkesdirektøren skal påse at saker er forsvarlig utredet

Terskelen for å overprøve kommunestyrets vurdering er ganske høy

Uavhengigheten og tilliten til kontrollutvalget må ivaretas

Sekretariatets timeleveranse i 2020 og 2021

Rapportering av timer til risiko- og vesentlighetsvurderinger, forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2021

Saksopplysninger

Følgende referatsaker blir presentert i møte:

- Kravet om likebehandling er avgjørende
- Skal ikke være usaklig forskjellsbehandling
- Foretak har sin myndighet delegert fra kommunestyret
- Fylkesdirektøren skal påse at saker er forsvarlig utredet
- Terskelen for å overprøve kommunestyrets vurderinger er ganske høy
- Uavhengigheten og tilliten til kontrollutvalget må ivaretas
- Sekretariatets timeleveranse i 2020 og 2021
- Revisjonens timeleveranse på forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll i 2021

Kravet om likebehandling er avgjørende

Kommunal Rapport 03.01.2022, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen

Er elektronisk folkeavstemning lovlig?

SPØRSMÅL: I forbindelse med behandling av spørsmålet om omgjøring av sammenslåing av to fylker er det foreslått at det skal holdes en elektronisk folkeavstemning om spørsmålet, av hensyn til smittefare under den pågående pandemien. Er dette lovlig?

SVAR: I [inndelingslova § 10](#) er folkeavstemning nevnt som en av flere mulige måter å innhente innbyggernes synspunkter på forslag om grenseendring av kommune eller fylkeskommune. Ved siden av folkeavstemning kan dette skje ved «opinionsundersøking, spørjeundersøking, møte eller på annan måte». Spørsmålet blir da om det er noen særlige krav til hvordan slike rådgivingsprosesser gjennomføres.

I [kommuneloven § 12-2](#) finner vi også en bestemmelse om rådgivende folkeavstemninger. Det heter her at «Kommunestyret eller fylkestinget kan selv bestemme at det skal holdes rådgivende folkeavstemninger om forslag som gjelder henholdsvis kommunens eller fylkeskommunens virksomhet».

Det sies ikke noe verken i de to lovene eller forarbeidene til disse om hvordan en slik folkeavstemning skal gjennomføres. Spørsmålet blir da om det er et krav om at denne gjennomføres på samme måte som ved valg til fylkesting eller kommunestyre, altså ved fysisk avgivelse av skriftlig stemme etter reglene i [Valgloven §§ 9-5](#) til 9-6a.

Kommunelovutvalget ([NOU 2016:4](#) s. 74) mente at «det ikke er aktuelt å innføre nærmere regler for hvordan folkeavstemninger skal gjennomføres» Selv om utvalget la til grunn at det kan være naturlig å ta utgangspunkt i valglovens regler ved gjennomføringen av folkeavstemninger, mente det at «det bør være opp til kommunene å fastsette de nærmere reglene for hvordan folkeavstemningen skal gjennomføres». Det ville gi kommunene mulighet til å tilpasse regelverket til den enkelte avstemning, noe et generelt regelverk ville kunne legge for sterke begrensninger på.

Men, så føyer utvalget til: «Visse begrensninger i kommunenes handlefrihet må likevel antas å følge av ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper om for eksempel likebehandling.»

Avgjørende blir her om bruk av elektronisk stemmegivning strider mot krav om likebehandling av velgerne, og da mer konkret velgere som ikke har tilgang til eller mestrer bruken av datautstyr for å gjennomføre valghandlingen.

Det er rimelig opplagt at hvis slik deltakelse i valget kan gjennomføres på en forsvarlig og trygg måte, kan dette tilbys som et *alternativ* til tradisjonell skriftlig stemmegivning. Jeg er derimot sterkt i tvil om det vil være lovlig å vedta elektronisk stemmegivning som *eneste* mulige stemmemåte, heller ikke om dette kombineres med tilbud etter søknad om hjelp til dette, for velgere som ikke mestrer det. Det vil være å legge inn en særlig terskel for valgdeltakelsen for dem det gjelder, og må derfor etter min mening anses som en uakseptabel forskjellsbehandling av disse velgerne.

Løsningen må da i stedet være å tilby elektronisk stemmegivning som et valgfritt alternativ til fysisk stemmegivning på angitte steder i kommunen, kombinert med nødvendige smitteverntiltak på stemmestedene.

Tilsvarende synspunkt må da gjelde også om man velger en annen form meningsmåling blant velgerne.

Skal ikke være usaklig forskjellsbehandling

Kommunal Rapport 17.01.2022, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen

Kan kommunen bestemme at den bare gir økonomisk støtte til organisasjoner hvor alle medlemmene er likeverdige?

SPØRSMÅL: Kan et kommunestyre ha som premiss for å gi kulturstøtte at den bare kan gis til lag og organisasjoner som regner alle medlemmer/deltakere som likeverdige når det gjelder å kunne velges til styre, tillitsverv og posisjoner, uavhengig av samlivsform, seksuell orientering, kjønn eller etnisitet?

Vil en slik begrensning være i strid med andre lovregler?

SVAR: Det er et alminnelig prinsipp i offentlig forvaltning at det ikke skal finne sted usaklig forskjellsbehandling. Det gjelder også når kommunen foretar tildeling av økonomisk støtte til lag og organisasjoner.

Her vil kommunen ha et vidt spillerom for skjønn når det gjelder hva slags aktiviteter den vil støtte og hvilke krav den vil stille til hvordan virksomheten er organisert, men kriteriene som brukes, må være saklige og ikke uttrykk for at man trekker inn og legger vekt på hensyn som må anses som utenforliggende på det aktuelle saksområdet.

Spørsmålet blir da hva som skal anses som usaklig eller utenforliggende i denne sammenhengen, om det er usaklig forskjellsbehandling å utelukke lag og organisasjoner som ikke oppfyller de kravene vi i andre sammenhenger stiller om ikke-diskriminering.

I [likestillings- og diskrimineringsloven § 6](#) er det et forbud mot diskriminering på grunn av blant annet kjønn, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, etnisitet, religion, livssyn og seksuell orientering. Bestemmelser som avskjærer medlemskap eller valg til tillitsverv m.m. i et lag eller en organisasjon på dette grunnlag, vil dermed som utgangspunkt være ulovlige. Dette må klart nok være grunnlag for å nekte støtte til denne, på samme måte som det som gjelder for statstilskudd etter [tros- og livssynssamfunnloven § 6](#) ved brudd på lovbestemte diskrimineringsforbud.

Spørsmålet blir da hvor langt forbudet i § 6 rekker. I [likestillings- og diskrimineringsloven § 9](#) er det en bestemmelse om at forskjellsbehandling som ellers ville være i strid med denne bestemmelsen, kan være lovlig hvis den

- a) har et saklig formål
- b) er nødvendig for å oppnå formålet og
- c) ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles.

I arbeidsforhold er imidlertid slik direkte forskjellsbehandling uansett bare tillatt hvis denne egenskapen har avgjørende betydning for utøvelsen av arbeidet eller yrket.

Spørsmålet om hva som er saklig grunnlag for å nekte statstilskudd omtales i merknadene i [Prop. 130 L 2018–2019](#) til bestemmelsen i tros- og livssynssamfunnsloven § 6. Her fremholdes at det bare kan aksepteres unntak fra forbudet i likestillings- og diskrimineringsloven hvis forskjellsbehandlingen er begrunnet i «samfunnets grunnleggende verdier eller lære», ut fra «en overbevisning som etter vanlig teologisk oppfatning anses å være såkalte lærespørsmål». «Slike lærespørsmål kan for eksempel innebære at kvinner ikke har adgang til å lede seremonier eller bønn, eller at samfunnet ikke kan tilby likekjønnet vigselsseremoni. Med en slik begrunnelse har et samfunn har «dessuten på visse vilkår adgang til å forskjellsbehandle ved tilsetting av personer som skal ha arbeidsoppgaver knyttet til selve religionsutøvelsen.»

Dette er synspunkter som vi må anta gjelder tilsvarende ved forvaltningen av andre tilskuddsordninger. De innebærer at spørsmålet om det foreligger ulovlig diskriminering, må avgjøres ut fra en helt konkret vurdering av hva slags verv eller stilling det er tale om. Hvis et lag eller en organisasjon har bestemmelser om begrensninger i strid med hovedregelen i likestillings- og diskrimineringsloven § 6 som går ut over denne rammen, vil en slik utelukkelse fra verv og posisjoner være ulovlig.

Styreverv, tillitsverv og tilsettingsforhold som ikke er knyttet til selve forkynnelsen vil dermed etter alt å dømme være i strid med loven. Kommunen vil da ha både rett og plikt til å nekte tilskudd til virksomheten.

Akkurat hvordan grensen for denne unntaksregelen skal trekkes mer konkret, kan nok noen ganger være usikkert. Men kommunen må kunne kreve en dokumentert redegjørelse fra laget om verv og posisjoner der man praktiserer slik forskjellsbehandling og hvordan man begrunner dette, og må så foreta en selvstendig vurdering for den enkelte søker av om dette er i strid med diskrimineringsforbudet i likestillings- og diskrimineringsloven § 6.

Foretak har sin myndighet delegert fra kommunestyret

Kommunal Rapport 20.12.2021, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen

Begrenser kommuneloven hvor mye makt et kommunalt foretak kan ha?

SPØRSMÅL: Kommunale foretak er en del av kommunen som rettssubjekt, og det vil følgelig være kommunen som er part i inngåtte avtaler, rettssaker eller i forhold knyttet til offentlige myndigheter.

Kommunen, med kommunestyret som øverste myndighet, er således juridisk eier av bygg, maskiner, kjøretøy, aksjer og andre eiendeler som inngår i foretakenes balanse. Foretakene kan være gitt brede fullmakter i sine vedtekter.

Er om det noen absolutte begrensninger i kommuneloven for delegering av avgjørelsesmyndighet til kommunale foretak ved:

- Kjøp og salg av aksjer
- Etablering og avvikling av aksjeselskap
- Å overdra anleggsmidler til aksjeselskap (tingsinnskudd)?

Kan avgjørelsesmyndighet til nevnte forhold delegeres fritt til kommunale foretak, eller skal avgjørelser i slike saker foretas av kommunestyret som øverste myndighet og rettssubjekt for kommunale foretak?

Hvem har rett til å representere aksjeeier på generalforsamlingen i et aksjeselskap når foretaket er oppført som eier i aksjeeierboken? Ligger denne rettigheten til det enkelte kommunale foretak, eller har andre i kommunen, herunder ordfører og kommunedirektør, rett til å representere aksjeeier på generalforsamlingen?

SVAR: (1) I kommuneloven [§ 9-4](#) er fastslått at kommunale foretak ledes av et styre og en «daglig leder». Styret er ett av de «andre kommunale organer» som er listet opp i [§ 5-2](#).

Det er særlige regler blant annet om styrets sammensetning i [§§ 9-5, 9-6 og 9-7](#), om styremøtene i [§ 9-9](#), om styrets myndighet i [§ 9-8](#), og om daglig leders myndighet i [§ 9-12](#). Så langt ikke annet følger av disse eller andre bestemmelser i loven, «gjelder de samme bestemmelsene som for [andre] folkevalgte organer». Det betyr at bestemmelsene i [§ 5-3](#) om adgang til intern delegering fra kommunestyret til folkevalgte organer «innenfor rammene av denne loven eller annen lov» gjelder også ved delegering til foretaket. Slik delegering vil da måtte være rettet til styret for foretaket.

Daglig leder er etter [§ 9-2](#) første avsnitt «direkte underordnet styret», men kan opptre på vegne av styret uten særskilt fullmakt hvis det er tale om saker som ikke er «av uvanlig art eller av stor betydning for foretaket» og dermed ligger innenfor rammen av «den daglige ledelsen» av dette.

Omfanget av foretakets fullmakter vil i første rekke fremgå av vedtektene for dette, se særlig [§ 9-3](#), der det er fastsatt at vedtektene skal angi «foretakets formål», og [§ 9-8](#) første avsnitt som krever at «virksomheten drives i samsvar med ... kommunens eller fylkeskommunens økonomiplan og årsbudsjett og andre vedtak eller retningslinjer som er fastsatt av kommunestyret eller fylkestinget». Uten særlige holdepunkter i vedtektene eller andre fullmakter fra kommunestyret, vil foretaket normalt ikke kunne engasjere seg i den type transaksjoner som er nevnt i spørsmålet, men det er så vidt jeg kan se ikke noe i veien for at kommunestyret kan tillegge foretaket slike oppgaver, i vedtekt eller – mer praktisk – i en konkret fullmakt.

Foretaket utøver alltid sine funksjoner (med unntak av løpende personalansvar, se [§ 9–12](#) andre avsnitt) i kraft av delegert myndighet fra kommunestyret, og kan bare instrueres eller overprøves av dette. Kommunedirektøren er imidlertid tildelt et «utsettende veto» i [§ 9–16](#) andre avsnitt. Hun «kan instruere styret og daglig leder om at et vedtak i foretaket ikke skal iverksettes før kommunestyret eller fylkestinget har behandlet saken». Denne kontrollmekanismen reduserer betenkeligheten ved så vidt brede delegeringsvedtak som det her kan være tale om.

Stemmerett på generalforsamlingen har den som er eier av aksjene, eller som har fått fullmakt fra denne til å opptre på vegne av eier. Oppføringen av foretaket som eier i aksjeeierboken er dermed gal, og må da forstås bare som en stående fullmakt til foretakets ledelse til å ivareta denne funksjonen. Men det er en fullmakt som kommunestyret kan tilbakekalle, generelt eller i en enkeltsak, og vedta at noen annen skal møte for kommunen, f.eks. ordføreren eller kommunedirektøren.

Fylkesdirektøren skal påse at saker er forsvarlig utredet

Kommunal Rapport 13.12.2021, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen

Kan rådmannen nekte å lage saksframlegg?

SPØRSMÅL: Hva innebærer det at lederen av et folkevalgt organ setter opp sakslisten for hvert enkelt møte?

Fylkesordfører ønsker å sette en sak på sakslisten til fylkestinget før denne sendes ut sammen med innkallingen. Fylkesrådmannens tilbakemelding er at dersom ordfører velger å sette opp en sak på sakskartet som ikke kommer som et initiativ fra rådmannen eller som svar på en bestilling/vedtak fra et folkevalgt organ til rådmannen, så vil ikke rådmannen kunne være behjelpelig med å utforme et saksframlegg.

Ordfører må da orientere om saken muntlig i møtet. Rådmannen mener at kommunelovens [§ 11-3](#) ikke gir ordfører rett til å bestille saker fra administrasjonen til fylkestinget. Er dette en korrekt tolkning av § 11-3? Hvis ja, kan ordfører eventuelt skrive et saksframlegg selv slik at vedkommende ikke trenger å ta alt muntlig?

SVAR: Nei, her kan det se ut som om fylkesrådmannen er på ville veier. Utgangspunktet er bestemmelsen i kommuneloven [§ 11-3](#) om at lederen for et folkevalgt organ – altså her fylkesordføreren – «setter opp sakliste for hvert enkelt møte». Det er ikke fylkesdirektøren («fylkesrådmannen») som bestemmer dette.

Fylkesdirektøren har etter kommunelovens [§ 13-1](#) tredje avsnitt plikt til å «påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet», og dermed til å utarbeide et saksforelegg til de saker som føres opp på sakskartet.

Hvis han mener han ikke har mulighet til å fullføre saksutredningen på en forsvarlig måte før saksdokumentene sendes ut, må han opplyse om dette her. Men han kan ikke blokkere behandlingen av saken ved å nekte å sette opp saken eller ved ikke å legge fram et foreløpig saksforelegg med sitt syn på denne så langt.

Ordfører står selvsagt fritt til å legge fram sitt syn i stedet for eller i tillegg til fylkesdirektørens saksforelegg, skriftlig eller muntlig. Fylkestinget avgjør i alle fall selv i siste instans om det mener at saken er moden for realitetsbehandling eller skal utsettes.

Terskelen for å overprøve kommunestyrets vurdering er ganske høy

Kommunal Rapport 06.12.2021, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen

Omstillingsprogrammet ble ikke behandlet i administrasjonsutvalget eller arbeidsmiljøutvalget før omstillingen ble vedtatt i kommunestyret. Er det en forsvarlig saksbehandling?

SPØRSMÅL: Vår kommune har i likhet med mange kommuner problemer å få budsjettet i balanse. Kommunedirektøren har lagt fram en sak om et omstillingsprogram som skal gå fram til 2025. Under behandlingen i kommunestyret kom det fram at saken ikke var formelt behandlet i administrasjonsutvalget eller i arbeidsmiljøutvalget. Kommunedirektøren opplyste at det var gitt muntlig informasjon i de to utvalgene. Kommunestyret valgte da å behandle saken og fulgte kommunedirektørens innstilling.

Jeg har følgende spørsmål:

Skulle ikke saken vært behandlet i de ulike utvalg med samme saksfremlegg som kommunestyret?

Hva bør kommunestyret gjøre for å rette opp feilen?

SVAR: Dette er i første hånd et spørsmål om det vedtaket som er truffet, bygger på en forsvarlig forutgående saksbehandling. Utgangspunktet er her at kommunedirektøren «skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet» ([kommunelovens § 13–1](#) andre avsnitt).

Men når en sak er oppført på saklisten, avgjør kommunestyret selv om det synes den er tilstrekkelig utredet og forberedt til at det kan treffe vedtak hvis det er tvil om dette. Kommunestyrets vurdering av dette vil imidlertid kunne bli overprøvd av statsforvalteren ved lovlighetskontroll eller av domstolene ved søksmål. Spørsmålet blir da i vår sammenheng om manglende behandling i administrasjonsutvalget og arbeidsmiljøutvalget er en feil som medfører vedtaket i kommunestyret er ugyldig.

Administrasjonsutvalget er et partssammensatt folkevalgt organ etter [kommuneloven § 5–11](#). Det er, sies det i denne bestemmelsen, opprettet «for behandling av saker som gjelder forholdet mellom de ansatte og kommunen ... som arbeidsgiver», med representanter for hhv. kommunen og de tilsatte.

Formålet med disse utvalgene er å gi de tilsatte i kommunen en arena for å ta opp saker som angår innholdet i og rammen for deres tilsettingsforhold. De tilsatte vil kunne anmode utvalgets leder om at en sak de har interesse i, blir satt opp til behandling i utvalget, og hvis en tredel av medlemmene krever det, skal denne anmodningen tas til følge ([kommunelovens § 11–3](#) første avsnitt).

Her virker det som utvalget var orientert om saken, uten at det da ble fremsatt ønske om at den skulle tas opp til behandling i utvalget, og så vidt jeg forstår var det heller ikke reist innsigelser i kommunestyret mot at saken ble behandlet der uten først å ha blitt drøftet i administrasjonsutvalget. Det er da vanskelig å hevde i ettertid at dette var en feil at kommunestyret valgte å ta saken opp til behandling på dette tidspunkt.

Arbeidsmiljøutvalget er ikke et kommunalt organ, men opprettet etter de generelle bestemmelsene i arbeidsmiljøloven kapittel 7. Det «skal virke for gjennomføring av et fullt forsvarlig arbeidsmiljø i virksomheten» ([§ 7-2](#)). Dette kan også være spørsmål om skadevirkninger for arbeidsmiljøet av omorganiseringer.

Hvis arbeidsmiljøutvalget har tatt opp spørsmål om slike konsekvenser av det aktuelle omstillingsprogrammet, vil det normalt være en feil av kommunestyret og ikke avvente vurderingen derfra før man treffer vedtak om dette. Men kommunestyret har ikke plikt til å be om uttalelse fra dette utvalget hvis ikke det er fremkommet konkrete opplysninger som gir grunn til å ta opp denne problemstillingen.

Terskelen for å overprøve et kommunestyres vurdering av om de rettslige kravene til forsvarlig saksutredning er oppfylt, er i det hele ganske høy. Det må i praksis kunne påvises at det er feil eller unnlatelser i saksbehandlingen som det er grunn til å frykte kan ha hatt avgjørende betydning for det vedtaket som ble truffet.

Men uavhengig av den juridiske vurderingen av om vedtaket er gyldig, vil det være adgang til å ta et slikt vedtak opp til ny vurdering i kommunestyret hvis man mener det er relevante momenter i saken som ikke var tilstrekkelig belyst. Dette kan skje ved at ordfører setter saken opp til ny behandling i et senere møte, enten ved eget initiativ, eller etter krav om dette fra minst en tredel av medlemmene i kommunestyret, se kommuneloven § 11–3 første avsnitt.

Uavhengigheten og tilliten til kontrollutvalget må ivaretas

Kommunal Rapport 15.12.2021, Anne-Karin Femanger Pettersen, generalsekretær i Forum for Kontroll og Tilsyn

Det vil undergrave kontrollutvalgets uavhengighet og tillit hvis kommunens ledelse skal gis tilgang til utvalgets arkiv.

I Kommunal Rapport 16. november [svarer KS-advokatene Frode Lauareid og Geir S. Winters](#) på mitt debattinnlegg der jeg [spør om det er trygt å varsle til kontrollutvalget](#) (29. september).

Kontrollutvalget mottar varsler, og det må vi forholde oss til.

Vi er enige om at kommunene må etablere et trygt varslingssystem. Andelen som frykter gjengjeldelse ved varsling, er altfor høyt. Kontrollutvalgene får tidvis også inn henvendelser om at varslingsrutiner ikke fungerer i kommunene.

Lauareid og Winters mener det er vanskelig å se noe reelt behov for involvering fra kontrollutvalgets side i varslingssaker når det er flere andre varslingskanaler.

Det var heller ikke mitt poeng. Kontrollutvalget skal ikke være en del av kommunens varslingssystem.

Rita Holberg, leder av kontrollutvalget i Fredrikstad, [argumenterer godt for det i sitt innlegg](#) (29. november). Det er kontrollutvalgets rolle å undersøke om kommunens varslingsordning er forsvarlig. Da kan ikke utvalget være en del av det systemet som skal kontrolleres.

Men kontrollutvalget *mottar* varsler, og det må vi forholde oss til. Et varsel kan også inneholde andre opplysninger som er relevante for kontrollutvalget.

Kontrollutvalgene er vel kjent med at ansvaret for å behandle varsel og følge dette opp tilligger andre. Det utelukker ikke at kontrollutvalget og sekretariatet kan påse at varselet kommer til rett adresse uten ugrunnet opphold. Sekretariat og kontrollutvalg vil tvert imot være de beste garantister for at dette skjer.

Uansett om det mottatte varselet gir grunnlag for kontrollhandlinger eller ikke, foregår det en form for saksbehandling når kontrollutvalget mottar en henvendelse om en varslingssak. Henvendelsen skal journalføres og arkiveres på ordinært vis hos kontrollutvalgets sekretariat.

Forum for kontroll og tilsyn (FKT) og Norges Kommunerevisorforbund har spurt departementet om sekretariatene kan vise til arbeidsmiljølovens § 2A-7 om taushetsplikt ved ekstern varsling til offentlig myndighet, for å unngå at varslers identitet og andre personopplysninger blir kjent internt i kommunen.

Denne bestemmelsen krever taushetsplikt også overfor sakens parter (kommunen) og deres representanter (kommunens advokat). Det vil i så fall gi varsler større trygghet. Vi venter fortsatt på svar fra Arbeids- og sosialdepartementet.

Kontrollutvalgets uavhengighet er prinsipiell og knytter seg ikke bare til varslingssaker.

Lauareid og Winters viser til at kontrollutvalget etter loven er en del av kommunen, og dermed et internt organ.

Kontrollutvalget er først og fremst kommunestyrets kontrollorgan. Valg til kontrollutvalget er underlagt strenge valgbarhetsregler. Uavhengighet for kontrollutvalget og sekretariat er et viktig prinsipp i kontrollarbeidet.

Det skal være vanntette skott mellom sekretariatet og kommunedirektøren. I praksis betyr det blant annet at kontrollutvalgets arkiv organiseres separat fra kommunens.

Det vil undergrave kontrollutvalgets uavhengighet og tillit hvis kommunens ledelse skal gis tilgang til arkivene gjennom unntaksbestemmelsene om taushetsplikt i forvaltningsloven.

FKT kan således ikke se at det reises noen prinsipielle betenkeligheter i saker hvor kontrollutvalget mottar et varsel, og ekspederer dette videre for oppfølging.

Meninger i debattinnlegg står for skribentens regning.

Frøya kommune
Kontrollutvalget
Rådhuset
7260 SISTRANDA

Vår saksbehandler: Torbjørn Berglann, tlf. 400 67 058

E-post: torbjorn.berglann@konsek.no

Deres ref.:

Vår ref.: 22/3-3

Oppgis ved alle henvendelser

Vår dato: 11.01.2022

Sekretariatets timeleveranse i 2020 og 2021

I dette notatet vil Konsek Trøndelag orientere kontrollutvalget om timeleveransen i 2020 og 2021, og om hva leveransen skal inneholde.

Konsek Trøndelag lager årlige budsjett for timeleveransen til hvert kontrollutvalg. Budsjettet er et anslag for hvor mange timer vi regner med å levere til kontrollutvalgene i et normalt driftsår. Selskapets medarbeidere fører regnskap for hva de bruker arbeidstiden til, slik at det er mulig å ha oversikt over timeleveransen til hvert av utvalgene:

Timebudsjett og leveranse i 2020 og 2021 - Frøya

År	Timebudsjett	Timeregnskap	Avvik i timer	Avvik i prosent
2020	256 timer	253 timer	-3 timer	-1 %
2021	256 timer	237 timer	-19 timer	-7 %

Hvorfor er det avvik mellom timebudsjett og -leveranse?

Avvik mellom de budsjetterte timene og den faktiske timeleveransen kan ha mange forklaringer. Timebudsjettet er et anslag for tidsbruken ved ordinær drift. Noen år behandler kontrollutvalget saker som krever at sekretariatet bruker ekstra ressurser, dermed blir leveransen større enn forventet. Hvis utvalget har en erfaren sekretær, så kan det forklare at vi bruker færre timer enn budsjettert, mens nyansatte som regel bruker flere timer enn budsjettert. Kontrollutvalgets aktivitetsnivå spiller også inn på ressursbruken. Høyt aktivitetsnivået krever større innsats fra sekretariatet, mens lavt aktivitetsnivå reduserer vår tidsbruk. Aktivitetsnivået kan variere fra år til år og mellom valgperiodene.

Konsekvenser ved avvik fra budsjett

I leveranseavtalen mellom kommunen og Konsek Trøndelag er det et uttalt mål at timebudsjett og -leveranse skal være tilnærmet lik over en fireårsperiode. Ifølge avtalen skal ikke Konsek Trøndelag kreve ekstra honorar hvis leveransen overstiger budsjettet ett år. Vi skal heller ikke redusere kommunens honorar ved for lav leveranse. Hvis avviket varer over et lengre tidsrom, kan det være aktuelt å gjøre justeringer, slik at det blir sammenfall mellom honorar og leveranse.

Leveranseavtalen gir fleksibilitet og forutsigbarhet

Leveranseavtalen sikrer at kontrollutvalget får levert tjenestene det har behov for, selv om behovet noen år er vesentlig høyere enn timebudsjettet. Avtalen gir også Konsek Trøndelag forutsigbare rammer. Som offentlig arbeidsgiver med kun faste ansatte, er selskapet nødt til å ha forutsigbar økonomi, selv i år der etterspørselen i én kommune er lavere eller høyere enn forventet. Selv om noen kommuner får lavere leveranse ett år, er det alltid noen som får en større leveranse. Som regel leverer selskapets medarbeidere flere timer til kontrollutvalgene enn det samlede timebudsjettet.

Hva inneholder leveransen?

Konsek Trøndelag er kontrollutvalgenes administrasjon og utfører alle arbeidsoppgaver som er nødvendig for at utvalgene skal fungere: Vi gjør alt administrativt arbeid i forbindelse med møteplanlegging og møteavvikling. Vi utreder sakene som skal behandles i kontrollutvalget, gir råd om hvordan de skal håndteres og følger opp utvalgets vedtak. Vi driver folkevalgtoppføring og koordinerer kontrollutvalgets arbeid med de statlige tilsynene.

Medarbeiderne i Konsek Trøndelag har bred kompetanse, blant annet innenfor økonomi og administrasjon, jus og samfunnsvitenskap. Vi har oversikt over lov- og regelverk som er viktig for kontrollutvalgene. Selskapet har dessuten to jurister som bistår i saker som krever juridisk kompetanse. Hver medarbeider skal være oppdatert på viktige politiske saker i kommunen, på kommunale planer og retningslinjer og følge kommunen i lokale medier. I sum mener vi at dette gir kontrollutvalgene et godt tjenestetilbud.

Vi vil heretter orientere om timeleveransen årlig.

Med hilsen
Konsek Trøndelag IKS

Torbjørn Berglann
daglig leder

Dette brevet er elektronisk godkjent og har derfor ikke signatur.

Konsek Trøndelag IKS
v/Helene Hvidsten

Kontaktperson:
Tor Arne Stubbe

Dato og referanse:
30.1.22 TAS

Revisjon Midt-Norge SA
Brugata 2
7715 Steinkjer

Besøksadresse:
Brugata 2
7715 Steinkjer

Org nr: 919 902 310 mva
Bank: 4270 18 38658
M post@revisjonmidt norge.no
T +47 907 30 300

Rapportering til kontrollutvalget i Frøya kommune

Kontrollutvalget har ihht leveranseavtale en tilgjengelig timeressurs på 340 timer pr år til risiko- og vesentlighetsvurdering, forvaltningsrevisjon, eierskapskontroll i perioden 2020-2023. Timerammen inkluderer reiser, møter osv.

I 2021 har RMN blant annet utført følgende:

- Risiko- og vesentlighetsvurdering
- FR: Økonomistyring
- FR: Plan- og byggesak
- FR: Abakus AS
- EK: Abakus AS

Timeforbruk 2021: 470,00

Timeforbruk 2020: 277,98

Revisjon Midt-Norge har som ambisjon at kontrollutvalget skal kunne utnytte sin årlige timeressurs mest mulig fleksibelt i perioden 2020-2023. Det vil si at et eventuelt mer-/mindreforbruk av timer søkes utlignet over 4-årsperioden.

Med vennlig hilsen

Tor Arne Stubbe
Fagleder forvaltningsrevisjon

Direkte ☎ 98608070 eller ✉ tor-arne.stubbe@revisjonmidt norge.no

Eventuelt

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Frøya kommune

Møtedato

16.02.2022

Saknr

05/22

Saksbehandler Helene Hvidsten

Arkivkode FE - 033, TI - &17

Arkivsaknr 22/17 - 1

Forslag til vedtak

Saken legges fram uten forslag til vedtak.

Godkjenning av møteprotokoll 16.2.22

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Frøya kommune

Møtedato

16.02.2022

Saknr

06/22

Saksbehandler Helene Hvidsten

Arkivkode FE - 033, TI - &17

Arkivsaknr 22/17 - 2

Forslag til vedtak

Møteprotokollen fra dagens møte i kontrollutvalget, 16.2.2022, godkjennes.