PM Revisjon Midt-Norge

EIERSKAPSKONTROLL OG FORVALTNINGSREVISJON

Abakus AS

RAPPORT

Rendalen kommune

Januar 2022

EK 1030 og SK 1031

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne eierskapskontrollen og forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Rendalen 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, prosjektmedarbeider Arve Gausen, og 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 NKRFs[1] 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.revisjonmidtnorge.no.

Oppdal, 01.02.2022

Leidulf Skarbø

Oppdragsansvarlig revisor

[1] Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

Rendalen 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 Rendalen kommune er i tråd med normene for god eierstyring. På andre områder er det potensial for forbedringer av eierstyringen, både generelt og for Abakus.

Rendalen kommune har ingen eierskapsmelding slik kommuneloven stiller krav om. En eierskapsmelding skal angi kommunens generelle prinsipper for eierstyring, gi en oversikt over eierinteressene, og angi formålet med det enkelte eierskap. Etter at meldingen er vedtatt bør kommunens styringssignal formidles til selskapene. Revisjonen betrakter en eierskapsmelding som kommunestyrets viktigste verktøy for å utøve eierstyring. Mangelen innebærer etter vår vurdering at kommunestyret i Rendalen ikke har blitt gitt mulighet til å utøve sitt overordnede ansvar som medeier i Abakus.

Ordføreren utøver rollen som kommunens eierrepresentant, noe som er i tråd med anbefalingene fra KS. Revisjonen mener imidlertid at eierrepresentantens myndighet i generalforsamlinger bør angis på en mer formell måte enn hva som er tilfelle for Rendalen.

Kommunestyrets mulighet til å utøve eierstyring avhenger av at det skjer en systematisk rapportering om selskapets virksomhet og tilstand. Etter revisjonens vurdering kan mangelfulle rapporteringsrutiner 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. For å ivareta dette har vi anbefalt kommunen å fastsette årlige rapporteringsrutiner til kommunestyret om virksomheten og tilstanden både for Abakus og de øvrige selskapene som kommunen eier.

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 KOFA[2]. 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.

[2] Klageorganet for offentlige anskaffelser

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.

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. Revisjonens 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.

INNHOLDSFORTEGNELSE

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....19
3.3.3 Eiermøter og dialog med selskapet....22
3.3.4 Sammensetning og valg av styre 23
3.4 Vurdering av eierstyringen....25
3.4.1 Eierens styringsdokumenter....25
3.4.2 Eierrepresentasjon....26
3.4.3 Eiermøter og dialog med selskapet....27
3.4.4 Sammensetning og valg av styre 27
3.5 Konklusjon og anbefalinger for eierskapskontrollen 28
3.5.1 Konklusjon 28
3.5.2 Anbefalinger....29

4 Tjenesteleveransene 30
4.1 Problemstilling 30
4.2 Tjenestene fra Abakus....30
4.3 Kundetilfredshet 31
4.3.1 Tilfredshet med tjenestene....31
4.3.2 Ivaretakelse av samfunnshensyn 32
4.3.3 Samhandlingen med Abakus 33

5 Selskapets kompetanse, kapasitet og system 34
5.1 Problemstilling 34
5.2 Revisjonskriterier....34

5.3 Faktagrunnlag 34
5.3.1 Kapasitet 34
5.3.2 Kompetanse 35
5.3.3 Styrende dokumenter 37
5.3.4 System og rutiner 39
5.4 Vurdering 43
5.4.1 Kapasitet 43
5.4.2 Kompetanse 43
5.4.3 Styrende dokumenter 44
5.4.4 System og rutiner 45

6 Roller og ansvar 47
6.1 Problemstilling 47
6.2 Revisjonskriterier 47
6.3 Rolle- og ansvarsfordeling 47
6.3.1 Avtaler om tjenesteytingen 47
6.3.2 Ansvar og myndighet i forhold til anskaffende kommuner 48
6.3.3 System og hjelpemidler for anskaffende kommuner 51
6.4 Vurdering 52
6.4.1 Avtaler om tjenesteytingen 52
6.4.2 Ansvar og myndighet i forhold til anskaffende kommuner 53
6.4.3 System og hjelpemidler for de anskaffende kommunene 53

7 Høring 54
7.1 Forvaltningsrevisjon av selskapet 54
7.2 Eierskapskontrollen 54

8 Konklusjoner og anbefalinger 55
8.1 Konklusjon 55
8.2 Anbefalinger 56

Kilder 57

Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier 58

Vedlegg 2 – Spørreundersøkelse 67

Vedlegg 3 – Interne rutiner 68

Vedlegg 4 – Orienterinssaker fra daglig leder 69

Vedlegg 5 – Avtalebestemmelser om ansvar 70

Vedlegg 6 – Saker i generalforsamlingen 71

Vedlegg 7 – Høringsuttalelse fra Abakus 73

Vedlegg 8 – Høringsuttalelse fra kommunen 75

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 21
Tabell 10. Ramme- og tjenesteavtaler gjennom Abakus per 16. september 2021 30
Tabell 11. KOFA-saker hvor Abakus har bistått i gjennomføring av konkurranser 36
Tabell 12. Antall styremøter i Abakus AS 40
Tabell 13. Rutinebeskrivelser for ulike element i anskaffelsesprosessen 68
Tabell 14. Tema i daglig leders orienteringssaker til styret 69
Tabell 15. Utdrag fra avtale og avtaleutkast med deltakerkommunene 70
Tabell 16. Saker behandlet i generalforsamlingene til Abakus AS 71

Figurer

Figur 1. Svar på påstander om deltakerkommunenes tilfredshet med Abakus sine tjenester. 31
Figur 2. Svar på påstander om hvor vidt Abakus ivaretar ulike samfunnshensyn. 32
Figur 3. Svar på påstander om kommunens samhandling med Abakus 33
Figur 4. Flytskjema for anskaffelsesprosessen. 38
Figur 5. Prinsippskisse for organisering av de regionale innkjøpssamarbeidene 48

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
Røros	X	
Tolga	X	X
Frøya	X	X
Rendalen	X	X
Tynset	X	

Kilde: Revisjon Midt-Norge

Kontrollutvalget i Rendalen kommune vedtok prosjektplanen i sak 26/2021 den 20. 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

Det er undersøkt om kommunen har en eierskapsmelding, og 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 Rendalen 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 stortingsmelding[4], 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 kommunesektoren[5]

		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 Rendalen 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

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 da nye kommuner kom inn. Gjeldende versjon av aksjonæravtalen ble vedtatt av generalforsamlingen i sak 7 den 17. september 2018. 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.

Eierskapsmelding

Rendalen kommune har ikke noen eierskapsmelding.

Ifølge kommunelovens § 26-1 skal kommunen minst én gang i valgperioden utarbeide et slikt dokument, og det skal vedtas av kommunestyret. Eierskapsmeldingen skal inneholde

a) kommunens prinsipper for eierstyring

b) en oversikt over selskaper, kommunale foretak og andre virksomheter som kommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i
c) kommunens formål med sine eierinteresser eller tilsvarende interesser i virksomheter nevnt i bokstav b

Denne bestemmelsen kom inn i loven med virkning fra konstituering av kommunestyret for valgperiode 2019-2023.

Kommunens formål med det enkelte eierskapet er ikke nedfelt i noe annet samlet dokument, og for å finne ut noe om dette må det søkes etter enkeltstående saker. Formålet med kjøpet av aksjer i Abakus er angitt på følgende måte i saken der avtalen ble vedtatt[10]:

> «Hensikten med kjøp av aksjer i Abakus AS er å sikre kompetanse og kapasitet til å gjennomføre offentlige anskaffelser i henhold til gjeldende regelverk»

Etablering og revidering av eierskapsmeldingen

Ordføreren forteller at det i løpet av fireårsperioden skal utarbeides en eierskapsmelding, men at dette ikke har blitt prioritert under pandemien. I kommunens regnskap er det i to noter gitt en oversikt over interkommunale samarbeid og finansielle anleggsmidler.[11] Ordføreren forteller at kommunen ikke har noen øvrig oversikt utover innkallinger til generalforsamlinger og representantskap.

Ifølge ordføreren ble det i forbindelse med mulig kommunesammenslåing diskutert hvordan interkommunale selskap påvirker den politiske styringen av kommunens virksomhet. Hun opplever stor avstand til de interkommunale selskapene, og har som mål at selskap som kommunen har eierinteresser i skal delta i et kommunestyremøte og presentere seg og sitt virkeområde. Dette har allerede blitt gjort for Abakus, som ga en presentasjon i februar 2021.

3.3.2 Eierrepresentasjon

Rendalen kommunes eierrepresentant

I kommunestyrets sak for kjøp av aksjer i Abakus[12] heter det:

> «Ordføreren representerer Rendalen kommune når det avvikles generalforsamlinger i Abakus AS.».

[10] Kommunestyrets sak 9/15 av 26.02.2015

[11] Note 3 og 21a til Rendalen kommunes regnskap for 2020

[12] Kommunestyrets sak 9/15 av 26.02.2015

I Rendalen kommunes delegeringsreglement[13] er følgende angitt om ordførerens myndighet:

> «Representere kommunen, eller utpeke kommunens representant, i generalforsamlinger, årsmøter o.l. i den grad det ikke er vedtatt i valgsaker i kommunestyret».

Eierrepresentasjon i Abakus er ikke særskilt vedtatt i valgsakene. Ordføreren forteller at varaordføreren stiller som eierrepresentant dersom hun er forhindret. Hun forteller videre at det forventes at de som er valgt som kommunens eierrepresentanter i selskap, råd eller utvalg skal orientere kommunestyret etter at det er avholdt møter. Ordføreren mener at eierrepresentantene kan bli flinkere til å innhente synspunkter fra kommunestyret i forkant av slike møter, men at hun også har erfart at det blir gjort i spesielle saker.

Myndighet til eierrepresentanten

Revisjonen har ikke fått kjennskap til noe dokument hvor dette er beskrevet. Ordføreren forteller at hun har en generell forståelse av at hun skal representere flertallet i kommunestyret. Dersom det i generalforsamlinger skal behandles ukurante og uvanlige saker, vil ordføreren be om en utsettelse av saken for å få forankret kommunens standpunkt. Hvilket politisk organ hun henvender seg til, vil avhenge av møterekkefølgen. Dersom formannskapet har det førstkommende møtet, vil problemstillingen bli tatt opp der. Selv om partiet hun representerer har flertallet i kommunestyret, er ordføreren opptatt av diskusjoner skal være åpne, og at alle skal bli gitt mulighet til å komme med tilbakemeldinger. Ordføreren forteller at hun også er opptatt av at kommunens tre verdier om åpenhet, raushet og engasjement etterleves i de ulike sakene.

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 opplever 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.

[13] Pkt 8.4 i delegeringsreglement vedtatt i kommunestyrets sak 27/20 den 28.05.2020

Tabell 9. Representasjon på selskapets generalforsamlinger[14]

	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		[15]	
Trysil kommune	X		X		X	
Tynset kommune		X	X		X	
Åmot kommune		X	X			X

Kilde: Protokoller fra Abakus sine generalforsamlinger

Både i 2020 og 2021 ble generalforsamlingene gjennomført digitalt. 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 nytegning.

<u>Oppfølging av Rendalen kommunes verdigrunnlag</u>

Ordføreren er ikke kjent med at kommunens verdier om åpenhet, raushet og engasjement er formidlet til Abakus som styringssignal. Men hun forteller at kommunen forventer at selskapene kommunen har eierinteresser i skal leve opp til normene for god selskapsskikk, åpenhet og transparens.

[14] Kilde: Protokoll fra Abakus sine generalforsamlinger 2019-2021

[15] Ifølge protokollen var ikke Tolga kommune representert. Revisjonen har fått bekreftet at dette ikke var tilfelle.

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.[16] 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
- Ytre miljø
- Selskapet resultat- og balanseutvikling
- Fremtidsutsikter

Ifølge ordføreren pleier saker som omhandler interkommunale selskaper å bli sendt til kommunestyret for orientering, uten at hun vet med sikkerhet hvordan dette ble gjort med

[16] Endring i regnskapsloven med virkning fra regnskapsåret 2017

regnskap og årsmelding for Abakus. Det er ikke protokollført fra kommunestyrets møter at rapporter har blitt fremlagt. I kommunestyrets møte den 25. februar 2021 informerte Abakus om innkjøpsordninger. Ordføreren forteller at kommunestyret er opptatt av hvordan selskapet kan tilrettelegge for bruk av lokale leverandører, og hvilke muligheter man har innenfor regelverket for å oppnå dette. Det var derfor svært nyttig med en egen orientering fra Abakus, hvor kommunestyret fikk økt sin forståelse om regelverket rundt offentlige anskaffelser.

Rendalen kommunes dialog med selskapet

Ordføreren forteller at hun ikke har noen dialog med selskapet utenom generalforsamlinger og eiermøter. Hun har gjerne uformelle drøftinger om Abakus når ordførerne treffes i ulike sammenhenger, og finner dette nyttig. Dialog om det faglige innholdet i selskapets virksomhet overlater ordføreren til administrasjonen. Ordføreren forteller at hun ikke blander seg inn i den daglige driften så lenge det ikke oppstår særskilte behov for å gi noen tilbakemeldinger.

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 kjenner ikke til om valgkomitéen har retningslinjer som utdyper aksjonæravtalens bestemmelser om hvordan styret skal settes sammen. Revisjonen har fått bekreftet fra ordføreren i Frøya, som sitter i valgkomitéen, at de ikke har noen ytterligere skriftlige retningslinjer.

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

Ordføreren forteller at hun utelukkende har vært involvert i valg av styremedlemmer når sakene blir behandlet i generalforsamlingene.

Rolleavklaring mellom selskapets styre og kommuneledelsen

For å unngå rollekonflikter anbefaler KS at ordfører og kommunedirektør ikke bør sitte i styrene til selskap kommunen har eierinteresser i. Ordføreren forteller at Rendalen kommune ikke har noe generelt prinsipp eller holdninger knyttet til dette. Det har ikke vært et aktuelt tema som har vært oppe til diskusjon.

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.

Rendalen kommune har ingen eierskapsmelding.

En eierskapsmelding er lovpålagt, og er kommunestyrets verktøy for å nedfelle generelle prinsipper for kommunens eierskapspolitikk, og å angi formål og føringer for eierskapet i hvert enkelt selskap. Etter revisjonens vurdering innebærer fraværet av en eierskapsmelding at kommunestyret ikke har blitt gitt mulighet til å utøve sitt overordnede ansvar som medeier i Abakus.

Kommunen har ingen konkret plan for behandling av en eierskapsmelding og syklus for revidering.

Kommuneloven stiller krav om at eierskapsmeldingen skal behandles minst én gang i valgperioden. Revisjonen har forståelse for at oppgaver måtte omprioriteres under pandemien, men mener likevel at kommunen burde hatt en mer forpliktende plan for når saken skulle behandles. Vi finner det uheldig at det går langt ut i valgperioden før kommunestyret gis anledning til å behandle saken. Etter revisjonens vurdering tilsier omfanget av ulike

interkommunale løsninger i Rendalen kommune at det er særskilt oppmerksomhet knyttet til oversikt og styringsmuligheter for virksomhet som er satt bort til andre.

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

Rendalen oppfyller dermed KS' anbefaling om at sentrale folkevalgte bør representere kommunen i generalforsamlinger. Etter revisjonens mening har kommunen tydelige bestemmelser om eierrepresentasjon både for Abakus og andre selskaper.

Myndigheten til kommunens eierrepresentant er ikke formelt avklart

Veilederen fra KS om god eierstyring peker på at kommunikasjonen mellom kommunestyret og eierrepresentanten bør være forutsigbar, og at dette bør være forankret i eierskapsmeldingen.

Kommunen har ingen eierskapsmelding, og revisjonen er ikke kjent med at det fremgår andre steder hvilken myndighet ordføreren har i generalforsamlinger. Dermed er det uklart om ordføreren stiller med bundet mandat eller ikke i kontroversielle og uvanlige saker. Ettersom generalforsamlingen i Abakus ikke har behandlet noen ukurante saker de siste årene, har ikke dette vært et aktuelt tema. Vi har imidlertid merket oss at ordføreren er bevisst på at hun skal representere flertallet, og at hun legger vekt på å sørge for god forankring i politiske organ. Revisjonen mener at denne typen prinsipp bør fastsettes i eierskapsmeldingen når den blir utarbeidet.

Generalforsamlingene gjennomføres i tråd med aksjeloven

Innkalling og gjennomføring av generalforsamlinger i Abakus tilfredsstiller etter revisjonens vurdering både formalkravene i aksjeloven og selskapets vedtekter.

Kommunens eierskapspolitikk eller verdigrunnlag er ikke formidlet til selskapet

Etter revisjonens vurdering er kommunens generelle prinsipp for eierstyring og verdigrunnlag styringssignal som ikke bare eierrepresentanten, men også selskapets styre bør være kjent

med. Dette er tema som hører naturlig hjemme i eiermøter, enten i fellesmøter med de andre eierne eller i særskilte eiermøter mellom Rendalen kommune og styret i Abakus.

Slike generelle prinsipp bør være omtalt i eierskapsmeldingen, og følges opp av eierrepresentanten etter at dokumentet er vedtatt.

3.4.3 Eiermøter og dialog med selskapet

Revisjonen har vurdert om følgende kriterier er oppfylt:

- Det bør avholdes jevnlige 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. Rendalen kommune har ikke rutiner for dette. Etter revisjonens vurdering bør kommunen vurdere hvordan KS sin anbefaling kan ivaretas.

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.

Ordfører og kommunedirektør i Rendalen sitter ikke i styret i Abakus

KS sin anbefaling om å unngå dobbeltroller for ordfører og kommunedirektør begrunnes med at de som styremedlemmer blir inhabile i den kommunale saksbehandlingen dersom selskapet er part i saken. Anbefalingen blir etterlevd i Rendalen kommune, men basert på den informasjonen vi har fått er ikke dette et resultat av prinsipielle avveininger. Etter revisjonens vurdering bør temaet løftes til et prinsipielt nivå når eierskapsmeldingen skal behandles.

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?

Rendalen kommune har ingen eierskapsmelding slik kommuneloven stiller krav om. Dermed har ikke kommunestyret angitt noen prinsipper og føringer som supplerer vedtekter, aksjonæravtale og bestemmelser i aksjeloven. Revisjonen betrakter en eierskapsmelding som kommunestyrets viktigste verktøy for å utøve eierstyring. Bortsett fra denne mangelen, mener revisjonen at kommunen 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. Kommunens administrasjon ivaretar kundeforholdet, og selskapets styre og daglige leder selskapets virksomhet. En slik rollefordeling er i tråd med normene for god eierstyring.

Revisjonen har forståelse for at det må stokkes om på arbeidsoppgavene under pandemien, men mener likevel at kommunen burde hatt en konkret plan for når og hvordan eierskapsmeldingen skal utarbeides. Revisjonen har også merket seg at det ikke er avklart noe sted hvor langt ordførerens myndighet som eierrepresentant strekker seg. Ettersom det bare har blitt behandlet kurante saker i Abakus sine generalforsamlinger så langt, har det ikke vært et aktuelt tema. Med tanke på ukurante saker som kan komme både i dette og andre selskap, mener revisjonen at eierskapsmeldingen bør angi om slike saker først må avklares av kommunestyret.

Kommunens formål med eierskapet i Abakus fremgår av saksbehandlingen da kommunen kjøpte aksjer i selskapet, og revisjonen mener at tilsvarende bør angis i eierskapsmeldingen. Etter at meldingen er vedtatt bør kommunens generelle styringssignal formidles til styret gjennom eiermøte. 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.

3.5.2 Anbefalinger

Revisor vil anbefale Rendalen kommune

1. å utarbeide en eierskapsmelding som tilfredsstiller kravene i kommunelovens § 26-1, og som
   - beskriver formålet og føringene for eierskapet i Abakus
   - avklarer hvor lang ordførerens myndighet som eierrepresentant strekker seg og hvordan kommunikasjonen med kommunestyret skal foregå
2. å etablere årlige rapporteringsrutiner til kommunestyret om virksomheten og tilstanden til Abakus og øvrige selskaper
3. å formidle styringssignalene som blir vedtatt i eierskapsmeldingen til Abakus sitt styre
4. å avklare når og hvordan eierskapsmeldingen skal revideres
5. på prinsipielt grunnlag avklare om ordfører og kommunedirektør kan sitte i styrene for selskapene kommunen eier

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 2021[17]

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

[17] 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

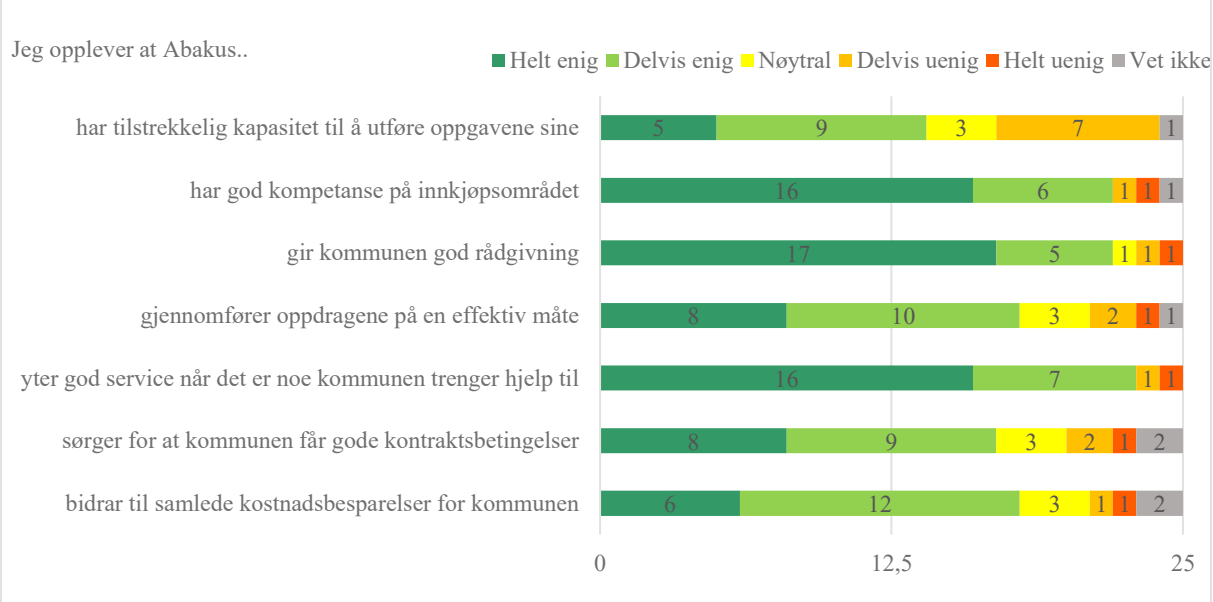
Tabelloversikten viser omfanget av ramme- og tjenesteavtaler, hvor enkeltanskaffelser ikke er tatt med. I de to innkjøpsregionene er det Trysil som har flest avtaler (69), og Røros færrest (32). Stor-Elvdal og Os har flest avtaler hvor det samarbeides mellom to eller flere kommuner.

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,

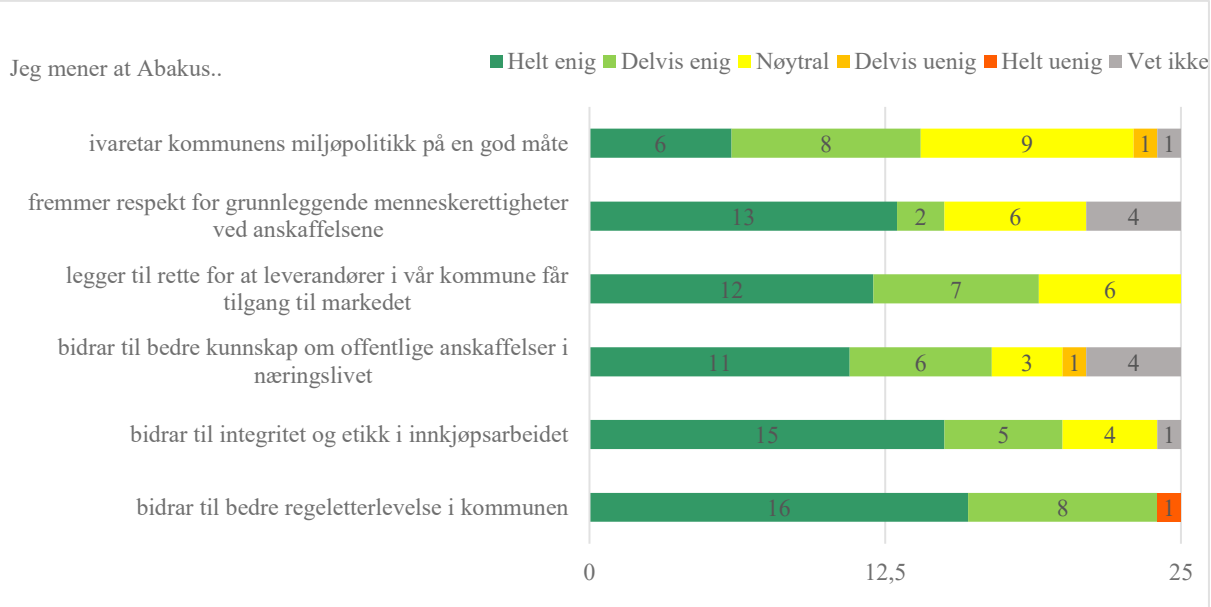
rådgivning og servicenivå. Størst innslag av kritiske tilbakemeldinger var knyttet til Abakus sin kapasitet, hvor 7 av de 25 respondentene var delvis uenige i at den var tilstrekkelig.

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 Ivaretakelse 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 regeletterlevelse 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.

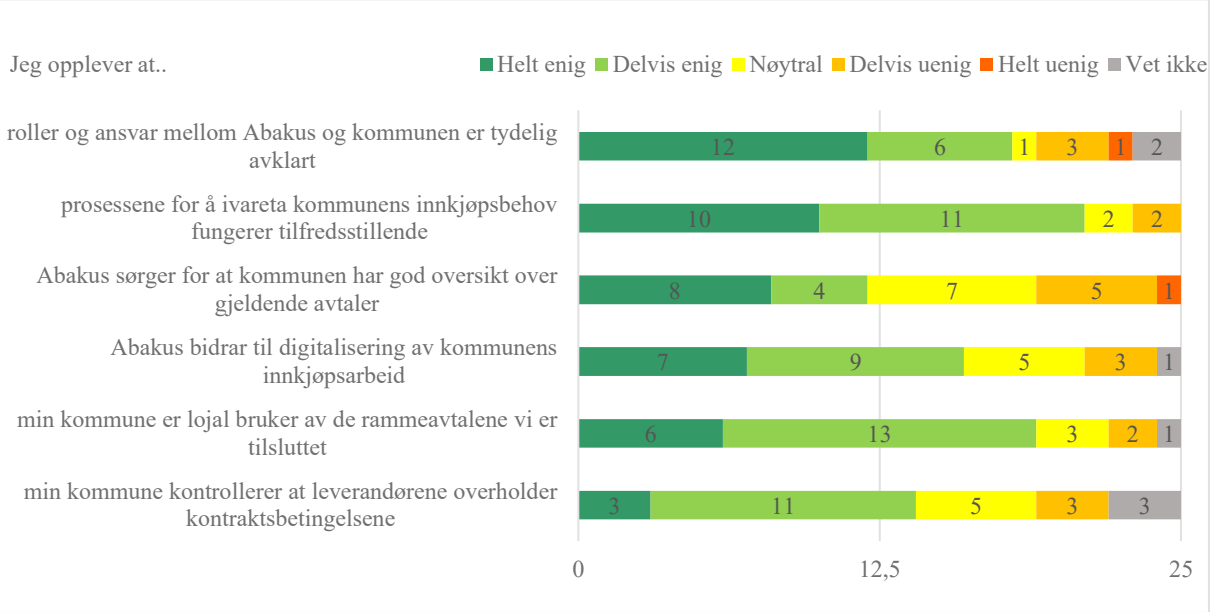
Kommentarer fra to av respondentene:

- *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 ivaretakelse 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 rullering 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 styrelederen[18] 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

[18] 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, man 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,

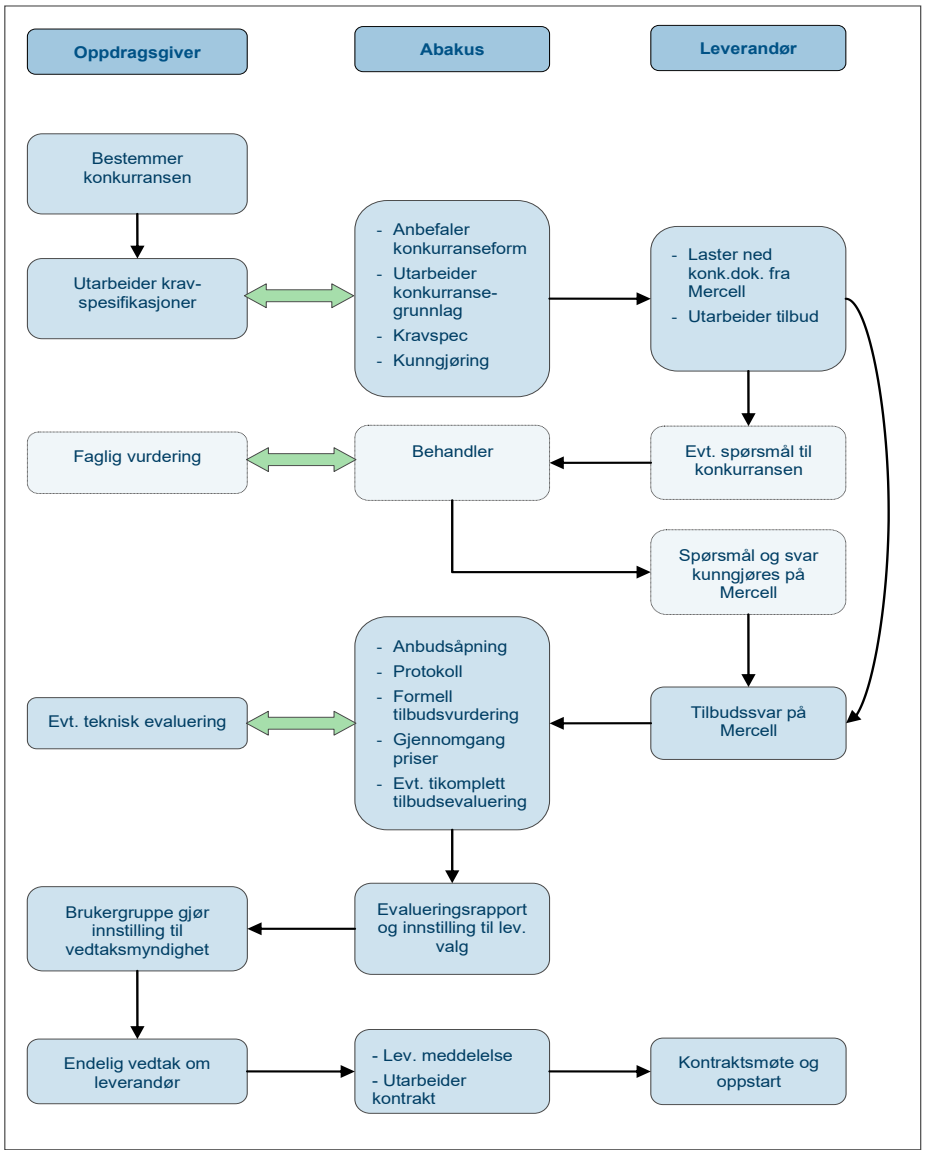
sjekkes det om selskapet har mulighet ut ifra omsetningstall og ordreinngang fra eierkommunene. Ingen eksterne oppdrag aksepteres før dette er grundig sjekket.

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 styrelederen[19] er det angitt at han er ansvarlig for løpende protokolloppdatering, herunder organisering av referatførsel, utsendelse og undertegnelse. I styreinstruksen heter det[20]:

> *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.

[19] Generalforsamlingens sak 13 av 23.06.2015

[20] 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 signaturdel 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,[21] og å føre tilsyn med den daglige ledelse og selskapets virksomhet for øvrig.[22] Ifølge instruksen for styrelederen er «*kontroll og oppfølging av internkontrollfunksjonen*» en av de faste årlige/halvårlige sakene styret skal behandle.

[21] Aksjelovens § 6-12 (3)

[22] 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 styreinstruks[23] 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

[23] 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, ansvarsplassering 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.

<u>Elektronisk verktøy for konkurransegjennomføring</u>

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

konkurransegjennomføringsverktøy (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 tilfredsstiller 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 tilfredsstiller dokumentasjonen av hvilken internkontroll som skal utøves.

Myndigheten til daglig leder skal være formalisert

Daglig leders oppgaver og plikter er angitt i selskapets styreinstruks. Instruksen 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 instruksen 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 ansvarsplassering 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 anskaffelsesforskriften[24] som blir tilfredsstillende ivaretatt av Abakus. Selskapet hadde også et slikt verktøy på plass før det ble lovpålagt.

[24] 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.[25] 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:

[25] 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.

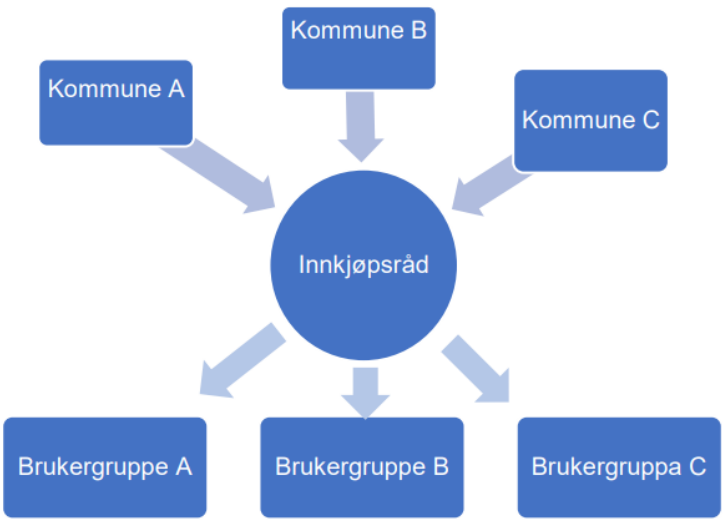
Styrelederen fortalte at det er system og rutiner for at tjenesteavtaler med kommunene blir behandlet av styret før de blir sendt til kommunene for signering. Nå skal avtalene revideres som følge av prosjektet for e-handel.

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.

Ansvaret 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 Abakus[26] 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.

[26] 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.
- Konkurransegrunnlag 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 brukergruppenes 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 styreprotokollen[27] 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 2021[28], og under styrets behandling av strategiplanen for 2021[29] 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 anskaffelsesreglement[30] 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.

[27] Styrets sak 13/20 av 19.03.20

[28] Styrets sak 44/20 av 15.12.20

[29] Styrets sak 04/21 av 12.01.21

[30] 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.[31]

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.

Utfra 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.

[31] 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 7.

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 i Rendalen 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.

Høringsuttalelsen av 31.01.2022 fra Rendalen kommunes kommunedirektør og økonomisjef er tatt inn i vedlegg 8. I uttalelsen fremgår det mellom annet hvordan revisjonens anbefalinger vil bli håndtert.

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

Rendalen kommune:

Kommunestyrets sak 9/15 av 26.02.15: Kjøp av Abakus AS – godkjenning av kjøpsavtale og selskapsavtale

Delegeringsreglement vedtatt av kommunestyret i sak 27/20 av 28.05.20

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 instrukser 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 vedtekter[32]. 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 utad[33] 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 inneholde[34]:

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.*

[32] Aksjelovens § 2-2

[33] Kommunelovens § 6-1, 2. ledd.

[34] 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 jevnlige 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 styreutnevnelse

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 styrer 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.

Utledede 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 jevnlige 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 aksjeloven[35]. Styret[36] 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 rettigheter[37]. 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

[35] Lov om aksjeselskaper LOV-2020-11-20-128

[36] Aksjelovens §§ 6-12, 6-13

[37] 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. Anskaffelsesloven[38] 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

[38] 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 anskaffelsen[39].

Når oppdragiver 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.

[39] 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 tilbud[40]. 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.[41] 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.

Utledede 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

[40] FOA, kap. 22

[41] 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 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

Utledede 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 brukergruppe	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 anbudsprosesser	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 AS[42]

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.[43]	Valgkomitéens innstilling enstemmig vedtatt.

[42] Kilde: Protokoll fra Abakus sine generalforsamlinger 2019-2021

[43] 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.[44]	Fremmet forslag ble enstemmig vedtatt.	

[44] 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 – HØRINGSUTTALELSE FRA ABAKUS

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 medvirkede på opplevelsen til de som ikke har vært fornøyde 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 karensperiode, 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,

Miljøfyrtårn®
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.

Tilsvar 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 8 – HØRINGSUTTALELSE FRA KOMMUNEN

Rendalen kommune
KOMMUNEDIREKTØREN

Revisjon Midt-Norge SA
Brugata 2
7715 STEINKJER

Rendalen, 31.01.2022

Vår ref.	Løpenr.	Arkivkode	Saksbehandler	Deres ref.
22/93-2	1018/22	000 &13	Lars Erik Bjøntegaard 47472347	Leidulf Skarbø

HØRINGSUTTALELSE - EIERSKAPSKONTROLL AV ABAKUS AS

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon §14 skal revisor sende et rapportutkast for eierskapskontrollen til uttalelse til den som utøver kommunens eierfunksjon og det aktuelle selskapet.

Rendalen kommune mottok 10.01.2022 høringsutkast til rapport fra Revisjon Midt-Norge ved oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Leidulf Skarbø.

Rapportutkastet er gjennomgått og Rendalen kommune gir følgende høringsuttalelse til eierskapskontrollen av Abakus AS, i hovedsak knyttet til de anbefalinger revisor gir i punkt 3.5.2 Anbefalinger:

Punkt 1: å utarbeide en eierskapsmelding som tilfredsstiller kravene i kommunelovens § 26-1, og som

- **Beskriver formålet og føringene for eierskapet i Abakus**
- **Avklarer hvor lang ordførerens myndighet som eierrepresentant strekker seg og hvordan kommunikasjonen med kommunestyret skal foregå**

Som det er omtalt i punkt 3.3.1 har ikke Rendalen kommune i inneværende valgperiode vedtatt en eierskapsmelding. Bestemmelsen om krav til eierskapsmelding kom inn i kommuneloven, §26-1, med virkning fra konstituering av kommunestyre for valgperiode 2019-2023, og ifølge loven skal kommunen minst én gang i valgperioden utarbeide et slikt dokument, og det skal vedtas av kommunestyret.

Eiermeldingen skal inneholde:
a) Kommunens prinsipper for eierstyring
b) En oversikt over selskaper, kommunale foretak og andre virksomheter som kommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i
c) Kommunens formål med sine eierinteresser eller tilsvarende interesser i virksomheter nevnt i bokstav b

Etablering av en eierskapsmelding har ikke blitt utført siden loven trådte i kraft grunnet stort arbeidspress i perioden med pågående pandemi, men er løftet frem som en prioritert oppgave slik at det kan vedtas innen utgangen av inneværende valgperiode slik loven krever.

Postadresse	Telefon	Telefaks	Org.nr.	Bankgironr.
Hanestadveien 1 2484 RENDALEN	62 46 85 00	62 46 85 01	NO 940028515	1822.62.12619

E-post: postmottak@rendalen.kommune.no **Hjemmeside:** www.rendalen.kommune.no

Rendalen kommune

Kommunen har eierinteresser eller andre interesser i flere selskaper enn Abakus, og det vurderes som viktig at kommunen får på plass en samlet eierskapsmelding slik at kommunens interesser ivaretas på et best mulig vis, dette da det er noe ulik eierrepresentasjon og kommunikasjon og/eller rapporteringsrutiner etablert per dags dato.

Punkt 2: å etablere årlige rapporteringsrutiner til kommunestyret om tilstanden til Abakus og øvrige selskaper

Som det er omtalt i punkt 3.3.3 er det per dags dato etablert en struktur med dialog og rapportering fra selskapet til eierkommunene. Dialogen skjer på litt ulike nivåer og er noe behovsbasert, med dette menes for eksempel at det finner sted når man anser det som et behov for å diskutere saker med kommunene osv. Kommunen vil gå i dialog med Abakus om å få etablert faste rapporteringsrutiner slik at dette kan utføres på en så effektiv måte som mulig for Rendalen som enkeltkommune, men også samlet for kommunene i regionen da det er ulike mulige møtefora som regionråds- og kommunedirektørmøter. Denne strukturen vil tas inn som en del av eierskapsmeldingen som skal utarbeides, både for Abakus, men også resterende eierinteresser/andre interesser.

Punkt 3 (å formidle styringssignalene som blir vedtatt i eierskapsmeldingen til Abakus sitt styre) og punkt 4 (å avklare når og hvordan eierskapsmeldingen skal revideres)

Disse punktene vil innarbeides i kommunens årshjul og følgelig av dette følges opp administrativt av kommunedirektøren.

Punkt 5: på prinsipielt grunnlag avklare om ordfører og kommunedirektør kan sitte i styrene for selskapene som kommunen eier

Dette vil som anbefalt i punkt 3.4.4 løftes til et prinsipielt nivå når eierskapsmeldingen skal behandles og gjelde både Abakus, men også resterende eierinteresser/andre interesser.

Kommunen støtter seg på revisors vurderinger i punkt 3.5.1 om at kommunen har en rollefordeling som er i tråd med normene for god eierstyring, og i hovedsak lever opp til de viktigste krav og forventninger som er knyttet til eierskap i et aksjeselskap.
Anbefalingene som er omtalt ovenfor vil som beskrevet innarbeides i kommunens administrative årshjul og effektueres innen lovkravet, dvs. innenfor utløpet av inneværende valgperiode.

Med vennlig hilsen

Anne Lise Trøen	Lars Erik Bjøntegaard
Kommunedirektør	Økonomisjef

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes ut uten signatur.

Kopi:
Linda Døsen, Ordfører

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no