



Sandnes kontrollutvalg

Plan for
forvaltningsrevisjon og
eigarskapskontroll

2020-2024

Plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2020-2024

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	2
1.1	Overordnet risikoanalyse/formål med planen	2
2	OMRÅDE FOR GJENNOMFØRING AV FORVALTNINGSREVISJON.....	3
2.1	Kommunens virksomhet	3
2.2	Forvaltningsrevisjon i kommunalt heleide selskaper	4
3	AKTUELLE FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKT 2021-2024.....	4
3.1	Generelt.....	4
3.2	Prioriterte områder for forvaltningsrevisjon.....	4
4	RAPPORTERING OM GJENNOMFØRT FORVALTNINGS-REVISJON.....	5
5	OPPFØLGING AV GJENNOMFØRT FORVALTNINGSREVISJON.....	5
6	KONTRAKTSOPPFØLGING.....	6
7	AVSLUTNING.....	6
1	Innledning.....	7
2	Eierskapskontroll	7
3	Eierstyring.....	7
4	Aktuelle eierskapsformer	8
5	Selskaper som kan omfattes av eierskapskontroll	9
6	Risiko og vesentlighet knyttet til utvelging av aktuelle selskaper	10
7	Prioriterte områder for eierskapskontroll.....	11
8	Behandling av gjennomført eierskapskontroll	11
9	Oppfølging av gjennomført eierskapskontroll	11
10	Avslutning.....	11

PLAN FOR FORVALTNINGSREVISJON 2021-2024

1 Innledning

I henhold til kommunelovens § 23-1 er det kommunestyret som har det øverste ansvaret for kontroll og tilsyn i kommunen, og som velger et kontrollutvalg til å utføre den løpende kontrollen på deres vegne.

Kontrollutvalget er bl.a. pålagt å påse at det årlig gjennomføres systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Kommunestyrets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

Kontrollutvalget er i tillegg pålagt å utarbeide en plan for forvaltningsrevisjon for hver kommunestyreperiode basert på en overordnet risikoanalyse av kommunens virksomhet¹. Planen skal vedtas av Kommunestyret. Planen skal vedtas innen utgangen av året etter at valg har funnet sted, og gjelder derfor fra 2021 til 2024.

Forvaltningsrevisjonsarbeidet er en sentral del av kontroll- og tilsynsarbeidet i kommunal sektor og det er derfor viktig at kontrollutvalget og kommunestyret bruker plan for forvaltningsrevisjon som et redskap for å utøve en mest mulig målrettet og effektiv tilsynsfunksjon i kommunen. Når kommunestyret bestemmer seg for å igangsette tiltak innenfor kontrollutvalgets ansvarsområde skal det alltid foretas en vurdering av om saken bør oversendes kontrollutvalget.²

Kontrollutvalget vil ha planen til løpende vurdering og gi tilbakemelding til kommunestyret dersom det oppstår forhold som gjør endringer/ ekstraordinær evaluering nødvendig.

1.1 Overordnet risikoanalyse/formål med planen

Plan for forvaltningsrevisjon skal bygge på en analyse av virksomheten i Sandnes kommune ut fra en overordnet risikovurdering av kommunens virksomhet. Hensikten med risikovurderingen er å identifisere behovet for forvaltningsrevisjon på de ulike sektorer og virksomheter. Analysen som viser revisors oversikt over vesentlige risikoområder i Sandnes kommune er lagt ved planen.

Kontrollutvalgets overordnede formål med forvaltningsrevisjon er å bidra til at Sandnes kommune driver sin virksomhet etter gjeldende lover og bestemmelser og oppnår de målsettingene som kommunen har satt for sin virksomhet i vedtatte planer, budsjett,

¹ Kommunelovens § 23-3 annet ledd.

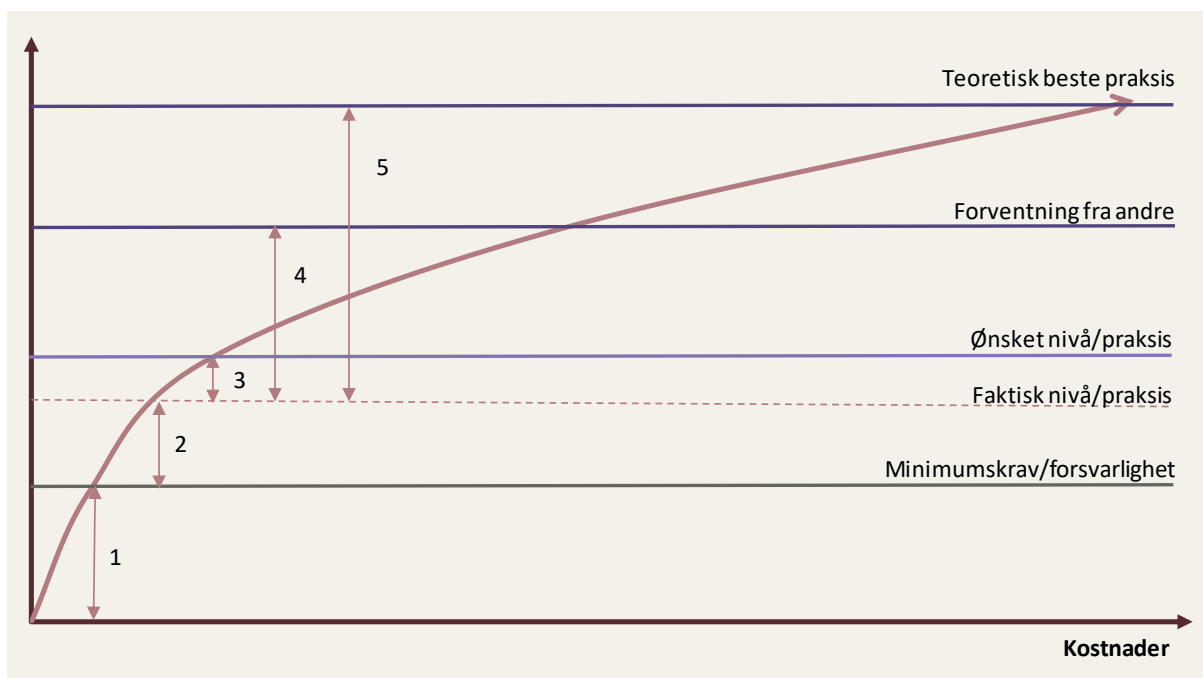
² Gjelder fortrinnsvis innenfor hovedarbeidsområdene undersøkelse, granskning, forvaltningsrevisjon, selskapskontroll, høring,

årsmeldinger og øvrige politiske vedtak. Formålet kan også være at det foretas en gjennomgang av utsatte områder for å forebygge uønskede hendelser.

Prosjekter som går nærmere inn på områder der kommunen kan oppnå innsparinger bl.a ved bruk av færre midler for å utøve den samme tjenesten, eller områder der kommunen kan få mer ut av en tjeneste uten å bruke mer midler, vil være blant de prioriterte områdene i tider med behov for innsparinger.

Ved utvelgning av hvilke prosjekter som skal gjennomføres blant alle mottatte innspill, er det flere forhold som spiller inn. Det gjelder ikke minst å klare å differensiere i forhold til ressursrammen til det enkelte prosjektet, slik at det blir plass både for store satsninger og prosjekter med en mer begrenset tidsramme.

Dette kan illustreres med følgende oversikt fra revisors orientering for kontrollutvalget om temaet forvaltningsrevisjon. Den viser hva revisor måler mot, og hva det utløser av ressursbruk:



2 OMRÅDE FOR GJENNOMFØRING AV FORVALTNINGSREVISJON

2.1 Kommunens virksomhet

Kommunens virksomhet er i stadig endring. Organisasjonsmessige forhold og eksterne betingelser knyttet til økonomi, sysselsetting, statlige føringer og krav m.m. vil variere i løpet av de årene som omfattes av planen. Disse variasjonene kan ha innvirkning på hvilke områder der det er mest hensiktsmessig å sette inn ressurser til gjennomføring av forvaltningsrevisjon.

Denne planen er i tråd med lovkrav utarbeidet med tanke på forvaltningsrevisjon i kommende 4-årsperiode. I tillegg til løpende vurdering av planen kan den bli rullert ved behov, for eksempel etter 2 år.

Kontrollutvalgets tilgjengelige budsjett tilsier at det gjennomføres 3-4 forvaltningsrevisjonsprosjekter pr. år i planperioden, avhengig av ressursbruk til det enkelte prosjekt – se bl.a. illustrasjon ovenfor.

2.2 Forvaltningsrevisjon i kommunalt heleide selskaper

Gjennomføring av forvaltningsrevisjon i kommunalt heleide selskaper er mulig dersom selskapet er heleid av kommunene³. Dette vil gjelde IKS-er, kommunale oppgavefelleskap/interkommalt politiske råd som er selvstendige rettssubjekter og kommunalt heleide aksjeselskaper. En forvaltningsrevisjon av kommunale heiede selskaper gjennomføres etter de samme prinsipper som for kommunens øvrige virksomhet, se ovenfor.

I forbindelse med en evt. forvaltningsrevisjon i et kommunale heleid selskap vil det også være naturlig å se nærmere på kommunens eierskapskontroll, se egen plan nedenfor.

3 AKTUELLE FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKT 2021-2024

3.1 Generelt

Omfanget av forvaltningsrevisjon er avhengig av identifisert behov og de ressurser som stilles til rådighet for oppgaven. Den gjennomførte risikoanalysen er ikke uttømmende og vil ikke kunne ta hensyn til alle forhold. Den må sees på som et verktøy til å foreta en prioritering av områder/tema som er aktuelle for forvaltningsrevisjon sammen med de innspillene som er mottatt fra politisk og administrativt nivå, dialog med revisor og kontrollutvalgets egne vurderinger.

3.2 Prioriterte områder for forvaltningsrevisjon

Kontrollutvalget vil med bakgrunn i drøftinger og vurderinger prioritere disse forvaltningsrevisjonsprosjektene de kommende årene (alfabetisk, innbyrdes uprioritert):

Hvert tema vil bli nærmere utdypet og avgrenset ut fra mottatte problemstillinger og i dialog med revisor i forbindelse med endelig bestilling av undersøkelser.

Forvaltningsrevisjon av den kommunale virksomheten:

Prioriterte prosjekter for 2021 og 2022:

1. Rus og psykisk helsehjelp/ Ettervern innen rusomsorg/ Tilbudet til rusavhengige
2. Hvordan følger Sandnes kommune opp personvernreglene (GDPR)?
3. Hvordan møter Sandnes kommune endrede befolkningssammensetning inkl. innvandrere/norskopplæring
4. Psykisk helse blant barn og unge/skolemiljø/mobbing
5. Sykefraværshåndtering
6. Forholdet administrasjon/politikk

Øvrige prioriterte prosjekter – innbyrdes uprioritert:

- Forventningsavklaringer innenfor pleie og omsorg
- Hvordan følger Sandnes opp FNs bærekraftsmål/klimautslipp

³ KommuneLovens § 23-3 annet ledd.

- Ny organisasjonsstruktur i eldreomsorgen
- Områdeutvalgenes rolle/innbyggerdialog/ny kommune

Bystyret har i tillegg vedtatt en oppfølgingsrapport knyttet til disse tidligere prosjektene:

- Byggesak – ønsker ny rapport i begynnelsen av perioden
- Jordvern, vedtatt ny rapport i 2022
- Erfaringer med NAV- organiseringen
- Informasjonssikkerhet

Forvaltningsrevisjon i heleide selskaper:

- Rogaland Brann og Redning IKS, oppfølging av tidligere rapport
- IVAR IKS
- Forus Næringspark
- Lyse AS
- Folkehallene IKS (under etablering)

For utdyping av prosjektene vises det til vedlagt risikoanalyse samt saksutredning i sak 48/20 i kontrollutvalget. Kontrollutvalget vil før bestilling i dialog med revisor foreta en endelig gjennomgang av aktuelle formål og problemstillinger knyttet til det enkelte prosjekt. Forvaltningsrevisjon av heleide selskaper vil så sant det er mulig gjennomføres i samarbeid med øvrige eiere.

Det vil bli foretatt en oppdatering/ny gjennomgang av prioriteringer i planen om ca. 2 år.

4 RAPPORTERING OM GJENNOMFØRT FORVALTNINGS-REVISJON

Kontrollutvalget er pålagt å påse at kommunestyrets eller fylkestingets vedtak bl.a. knyttet til forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller blir fulgt opp⁴ og skal derfor rapportere til kommunestyret om dette.. Kontrollutvalgets behandling med innstilling til kommunestyret blir derfor fortløpende oversendt for sluttbehandling i kommunestyret.

5 OPPFØLGING AV GJENNOMFØRT FORVALTNINGSREVISJON

Kontrollutvalget skal etter gjennomført forvaltningsrevisjon påse bystyres vedtak i tilknytning til behandlingen av rapporter om forvaltningsrevisjon følges opp av administrasjonen⁵. Det skal også rapporteres om tidligere saker som etter utvalgets mening ikke er blitt fulgt opp på en tilfredsstillende måte.

Rapportering til Kommunestyret om oppfølging av forvaltningsrevisjon vil skje gjennom oversending av enkeltsaker etter at de er behandlet i kontrollutvalget.

⁵Forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 5

6 KONTRAKTSOPPFØLGING

Kontrollutvalgets innsynsrett og rett til å foreta undersøkelser etter kommunelovens § 23-6 første og andre ledd gjelder på tilsvarende måte overfor andre virksomheter/private som utfører oppgaver på vegne av kommunen. Innsynet og undersøkelsene skal imidlertid bare omfatte det som er nødvendig for å undersøke om kontrakten blir oppfylt. Kontraktsoppfølgingen gjelder først og fremst faste oppgaver/tjenester og ikke enkeltkontrakter/byggekontrakter o.l. ⁶

7 AVSLUTNING

Kontrollutvalget ber om delegert fullmakt til å iverksette forvaltningsrevisjon på andre områder enn de som er foreslått/vedtatt dersom kontrollutvalget mener dette vil ha høyere nytteverdi. Kommunestyret har også myndighet til å pålegge kontrollutvalget å gjennomføre konkrete bestillinger i løpet av planperioden dersom det er ønskelig.

⁶ Jfr. pkt 1.26.2.5 i proposisjonen vedr. ny kommunelov

Plan for eierskapskontroll 2021-2024

1 Innledning

Kommunelovens § 23-4 pålegger kontrollutvalget å minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret er konstituert, utarbeide en plan for hvilke eierskapskontroller som skal gjennomføres. Planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens eierskap. Hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å finne ut hvor det er størst behov for eierskapskontroll.

2 Eierskapskontroll

En eierskapskontroll er en kontroll av kommunens utøving av sitt eierskap, og retter seg ikke mot det enkelte selskap. En kontroll av selskapet er begrenset til selskaper som er heleid av kommunen/ fylkeskommunen. Forvaltningsrevisjon i selskaper der dette er mulig omfattes derfor av Plan for forvaltningsrevisjon – se ovenfor.

En eierskapskontroll av kommunen innebærer derfor å kontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring.

3 Eierstyring

KS (Kommunenenes Sentralforbund) har utarbeidet en veileder for kommunene knyttet til eierskapskontroll. Denne anses å inneholde anerkjente prinsipper for eierstyring, oppsummert til følgende 21 punkter:

KS Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll (oversikt) Versjon november 2015

KS sine nærmere omtaler av anbefalingene er ikke tatt med her. Dette kan leses i selve anbefalingene (som ligger på KS sine nettsider).

1. Obligatorisk opplæring av og informasjon til folkevalgte – kurs eller eierseminarer
2. Vurdering og valg av selskapsform -
3. Fysisk skille mellom monopol og konkurransevirkosomhet - der man skiller ut den markedsrettede delen av virksomheten for å unngå rolleblanding og kryssubsidiering.
4. Utarbeidelse av lovpålagte eierskapsmeldinger
5. Utarbeidelse og revidering av styringsdokumenter - Kommunestyrene bør fastsette overordnede prinsipper for sitt eierskap ved å utarbeide en eierskapsmelding for alle sine selskaper.
6. Jevnlige eiermøter - gjennomføre eiermøter for å bidra til god eierstyring og kommunikasjon med selskapet
7. Eierorganets (generalforsamling eller representantskap) sin sammensetning og funksjon - hovedregel at kommunestyret oppnevner sentrale folkevalgte som selskapets eierrepresentanter i eierorganet
8. Gjennomføring av generalforsamling og representantskapsmøter – innkalling, innkallingsfrister m.m. – bør tas inn i selskapets vedtekter
9. Sammensetning av styret - sørge for at styrets kompetanse salet sett er tilpasset det enkelte selskaps virksomhet. Sikre opplæring av styremedlemmene.
10. Bruk av valgkomite ved styreutnevnelser
11. Kjønnsmessig balanse i styret

12. Rutiner for å sikre riktig kompetanse i styret – Styret bør selv jevnlig å vurdere egen kompetanse ut fra eiernes formål med selskapet. KS anbefaler flere rutiner for å sikre nødvendig kompetanse.
13. Styresammensetning i konsernmodell (morselskap/datterselskaper)
14. Oppnevning av vararepresentanter
15. Habilitetsvurderinger – rutiner
16. Godtgjøring av styreverv
17. Registrering av styreverv i styrevervregisteret.no
18. Medlemskap i arbeidsgiverorganisasjon for selvstendige rettssubjekter.
19. Utarbeide etiske retningslinjer
20. Administrasjonssjef/daglig leders rolle i kommunale foretak (gjelder kun KF-er, som her er omfattet av Plan forvaltningsrevisjon)
21. Utøvelse av tilsyn og kontroll - kommunestyre, kontrollutvalg (forvaltningsrevisjon/eierskapskontroll/øvrige revisjons handlinger)

En eierskapskontroll kan være en samlet vurdering av hvordan kommunen forholder seg til sitt eierskap i alle sine selskaper, bl.a. med utgangspunkt i kommunens eierskapsmelding og etterlevelse av bestemmelser i denne. Den kan også omfatte et enkelte selskap alene, eller være en del av en forvaltningsrevisjon av et kommunalt heleid selskap.

4 Aktuelle eierskapsformer

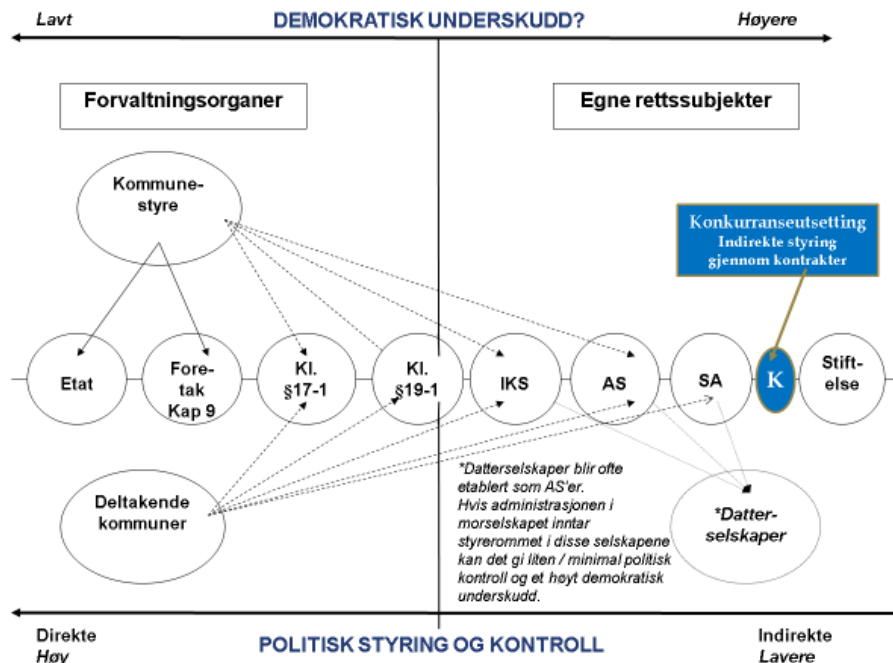
Kommunale eiere står ganske fritt i valg av selskapsform ved etablering av nye selskaper. De mest vanlige selskapsformene er:

1. *AS - aksjeselskaper* – disse kan være både heleide av kommune/fylkeskommune eller ha private eiere. Begge varianter er omfattet av lovkrav knyttet til aksjeloven. Dette er også en selskapsform som anbefales for flere virksomheter innenfor energiproduksjon, arbeidsmarkedsbedrifter og bompengeselskaper. Aksjeselskapsformen anses vanligvis som best tilpasset for virksomheter som opererer i et marked med risiko- og konkurranse-eksponering. I et AS hefter kommunen kun for innskutt aksjekapital.
2. *IKS – interkommunalt selskap* – har kun kommunale/fylkeskommunale eiere. Denne type selskaper har i stor grad kommunale oppgaver innenfor revisjon, energi, avfallshåndtering o.l. Dersom det skulle drives næring med fortjeneste i et IKS er dette ofte utskilt i heleide datterselskaper som er AS-er. I et IKS hefter deltakende kommuner iht. sin eierandel for alle forpliktelser i selskapet inkl. lån som selskapet har tatt opp.
3. Nye selskapsformer i kommuneloven av 22-06-2018:
 - a. *Interkommunalt politisk råd:*
To eller flere kommuner eller fylkeskommuner kan sammen opprette et interkommunalt politisk råd. Rådet kan behandle saker som går på tvers av kommune- eller fylkesgrensene. Kommunestyrene og fylkestingene vedtar selv å opprette et slikt råd.
 - b. *Kommunalt oppgavefellesskap*
To eller flere kommuner eller fylkeskommuner kan sammen opprette et kommunalt oppgavefellesskap for å løse felles oppgaver. Kommunestyrene og fylkestingene vedtar selv å opprette et oppgavefellesskap.
 - c. Andre selskapsformer som *stiftelser* omfattes ikke av denne planen. Kommunen er ikke eier i en stiftelse, da den er selveiende og kontrolleres via stiftelsesloven.

- d. § 27-samarbeid. Ifølge kommuneloven av 1992 kunne to eller flere kommuner, to eller flere fylkeskommuner, eller en eller flere kommuner og en eller flere fylkeskommuner, opprette et eget styre til løsning av felles oppgaver. Kommunestyret og fylkestinget fattet selv vedtak om opprettelse av slikt styre, som kunne gis myndighet til å treffe avgjørelser som angikk virksomhetens drift og organisering.

Denne type samarbeid er falt bort i ny kommunelov, og eksisterende § 27-samarbeid må derfor endres til IKS eller kommunalt oppgavefelleskap i løpet av inneværende kommunestyreperiode.

Oversikten nedenfor viser i hvor stor grad kommunen har mulighet for direkte (høy) og indirekte (lavere) politisk styring og kontroll i de forskjellige selskapsformene:



5 Selskaper som kan omfattes av eierskapskontroll

Sandnes kommune har et eierskap i disse selskapene (alfabetisk innenfor hver gruppe):

Selskap	Heleid AS	Deleid AS	IKS	§ 27	Andre
Avanti Ryfylke AS	10%				
Forus Næringspark AS	49%				
Kommunekraft AS	0,31%				
Lyse AS	19,53%				
Nygaardshagen Parkering AS	100%				
Sandnes Pro-service AS	83,33 %				
Universitetsfondet for Rogaland AS	13,16%				

Selskap	Heleid AS	Deleid AS	IKS	§ 27	Andre
Allservice AS		9,97%			
Attende AS		14,6%			
Blue Planet		2,56%			
Det norske teatret AS		0,02%			
GladMat AS		4,08%			
Lysefjorden utvikling AS		22,63%			
Odeon Kino AS Stavanger/Sandnes		17,85%			
Reisemål Ryfylke AS		5,15%			
Riskafjord AS		8,33%			
Vagle Næringspark AS		20%			
Interkommunalt arkiv i Rogaland IKS			18,99%		
IVAR IKS			22,88%		
Multihallen og Storhallen IKS			20,76%		
Opera Rogaland IKS			50%		
Renovasjonen IKS			50%		
Rogaland Brann og Redning IKS			24,78%		
Rogaland Revisjon IKS			16,76%		
Ryfylke IKS			20%		
Sørmarka Flerbrukshall IKS			30,76		
Jæren Friluftsråd				X	
Rogaland Kontrollutvalgssekretariat				X	
Ryfylke friluftsråd				X	
Biblioteksentralen SA					X
KLP (gjensidig forsikringsselskap)					X
Region Stavanger BA					X
Sandnes kommunale pensjonskasse					X

6 Risiko og vesentlighet knyttet til utvelging av aktuelle selskaper

Som det går fram innledningsvis skal planen for utvelgelse av prosjekter knyttet til eierskapskontroll obygge på risikovurdering av kommunens eierskap. Kontrollutvalget har bedt revisor om å utarbeide en slik risikovurdering, som i hovedsak peker ut disse punktene:

Vesentlighet:

Hvor viktig er selskapet for kommunens målsettinger?

- Økonomisk bidragsyter til kommunen
- Forvalter store verdier for kommunen
- Leverer viktige kommunale tjenester
- Oppnår et politisk mål for kommunen

Risiko:

Hvor stor risiko er det for at formålet med eierskapet ikke nås?

- Risiko ved eierstyringen av selskapet (kommunen)
- Oppfølging av selskapet
- Risiko hos selskapet
- Selskapets oppfølging av eiernes føringer
- Selskapets drift og utvikling

7 Prioriterte områder for eierskapskontroll

Selskaper som er prioritert av kontrollutvalget for forvaltningsrevisjon i perioden skal også omfattes av en eierskapskontroll. Det gjelder disse prioriterte selskapene:

1. Rogaland Brann og Redning IKS, oppfølging av tidligere rapport
2. IVAR IKS
3. Forus Næringspark
4. Lyse AS

Kontrollutvalget kan om ønskelig også foreta en eierskapskontroll uten forvaltningsrevisjon i utvalgte selskaper. En eierskapskontroll i deleide aksjeselskaper kan imidlertid ikke inneholde elementer av forvaltningsrevisjon.

8 Behandling av gjennomført eierskapskontroll

Kontrollutvalget er pålagt å påse at kommunestyrets eller fylkestingets vedtak knyttet til eierskapskontroller blir fulgt opp.⁷ Rapporter må derfor videresendes for endelig behandling i kommunestyret. Kontrollutvalgets behandling med innstilling til kommunestyret blir derfor fortløpende oversendt for sluttbehandling i kommunestyret. Det er kontrollutvalgets saksutredning og innstilling som uendret skal videresendes kommunestyret.

9 Oppfølging av gjennomført eierskapskontroll

Kontrollutvalget skal etter gjennomført eierskapskontroll påse bystyres vedtak i tilknytning til behandlingen av rapporter om forvaltningsrevisjon følges opp av administrasjonen⁷.

Rapportering til Kommunestyret om oppfølging av eierskapskontroll vil skje gjennom oversending av enkeltsaker etter at de er behandlet i kontrollutvalget.

10 Avslutning

Kontrollutvalget ber om delegert fullmakt til å iverksette eierskapskontroll i andre selskaper/ samarbeidsformer enn de som er foreslått/vedtatt dersom kontrollutvalget mener dette vil ha høyere nytteverdi. Kommunestyret har også myndighet til å pålegge kontrollutvalget å gjennomføre konkrete bestillinger i løpet av planperioden dersom det er ønskelig.

⁷ Forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 5