



Selskapskontroll | Hordaland og Sogn og Fjordane fylkeskommunar

Selskapskontroll av Skyttel AS

Revidert prosjektplan/engagement letter

November 2019

«Selskapskontroll av Skyttel AS -
prosjektplan»

November 2019

Revidert prosjektplan utarbeidd for
Hordaland og Sogn og Fjordane
fylkeskommunar av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen,
5892 Bergen
tlf: 55 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Innhold

1.	Føremål og problemstillingar	4
2.	Kontrollkriterium	6
3.	Metode	9
4.	Tid og ressursbruk	10

1. Føremål og problemstillingar

1.1 Bakgrunn

Deloitte har i samsvar med bestilling frå kontrollutvala i fylkeskommunane Hordaland og Sogn og Fjordane i møte den 2. september 2019, samt påfølgjande korrespondanse og møter utarbeidd ein revidert prosjektplan for selskapskontroll av Skyttel AS.

Bakgrunnen for bestillinga er mellom anna at samferdsleministeren har uttala til media at han ønskte at eigarane av bompengeselskapa skulle kontrollere rekneskapane og sjå korleis pengane i selskapa blir nytta. Kontrollutvala si bestilling av prosjektet følgjer opp samferdsleministeren si oppmoding. På bakgrunn av informasjon som har kome fram i media den seinare tida, har kontrollutvala bestemt at selskapskontrollen skal justerast, og bestilt denne reviderte prosjektplanen.

1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med selskapskontrollen vil vere å undersøkje om organiseringa av og aktivitetane i Skyttel AS er i samsvar med føremålet til selskapet, og vidare å undersøkje om bruk av midlar er i samsvar med eigarane sine føringar.

Med bakgrunn i føremålet er det utarbeidd følgjande problemstillingar som vil bli undersøkt:

1. Har eigarfylkeskommunane etablert ei tilfredsstillande eigaroppfølging av selskapet?
 - a. Er det etablert tydelege mål for Skyttel AS, og er ev. mål i samsvar med bompengereforma?
 - b. Gjennomfører eigarane kontroll med selskapet sine kostnader og bruk av midlar?
2. I kva grad er selskapet organisert slik at det kan ivareta dei oppgåvene som ligg til grunn for skipinga av selskapet (utstedarverksemd mm.)?
3. Har selskapet gjort naudsynte tiltak for å sikre at personopplysningar blir handsama i samsvar med krav i regelverket?
 - a. Har selskapet gjort tilstrekkelege risikovurderingar?
 - b. Har selskapet databehandlaravtalar med alle leverandørar som handsamar personopplysningar på vegner av selskapet?
 - c. Har selskapet nytta lovlege overføringsmekanismar i samband med ev. utføring av personopplysningar frå EØS?
4. Er ressursbruken i Skyttel AS i samsvar med og eigna til å understøtte føremålet til selskapet?
 - a. Er dei økonomiske aktivitetane i selskapet eigna til å understøtte føremålet eigarane har med selskapet?
 - b. I kva grad er det etablert ein tydeleg ansvars- og rolledelinga internt i selskapet med omsyn til økonomiske fullmakter?
 - c. I kva grad er det etablert rutinar for vurdering av uavhengigheit og habilitet i selskapet?
 - d. Har bruken av midlar i selskapet vore i samsvar eigarane sine føringar sidan oppstart og fram til 30. juni 2019. Det vi vil sjå på er:
 - i. Er kostnadsnivået for utvalde aktivitetar og postar som seminar, reise, løn mm., rimelege for eit offentleg eigd selskap?
 - ii. I kva grad er det etablert rutinar for å sikre effektive innkjøp og blir desse følgt i praksis?

1.3 Uavhengigheit

Deloitte er rekneskapsrevisor for selskapet som skal kontrollerast. Basert på ei juridisk vurdering utført av Lic. Jur. Oddvar Overå i 2010 blir det konkludert med at ein kan gjennomføre forvaltningsrevisjon/selskapskontroll i selskap som ein er rekneskapsrevisor for. I utgreiinga skil Overå mellom selskap som fullt ut - direkte eller indirekte - er eigd av kommunar og/eller fylkeskommunar, og selskap der også staten og/eller private er eigarar. Når det gjeld selskap som er fullt ut fylkeskommunalt/kommunalt eigd konkluderer Overå med «at det ikke kan være noe i vegen for at kommunens revisor kan gis i oppdrag å

utføre selskapskontroll selv om vedkommende også er valgt revisor for det aktuelle selskapet.» Dette er ein konklusjon også Norges kommunerevisorforbund (NKRF) viser til.

Deloitte har i tillegg gjennomført konfliktsjekk og vurdering av eigen uavhengigheit, og har ikkje funne grunn til å ikkje gjennomføre selskapskontrollen med dei problemstillingane som går fram av denne prosjektplanen. Om det kjem fram nye opplysningar som gjer at selskapskontrollen blir vurdert å kome i konflikt med rekneskapsrevisjonsoppdraget, vil uavhengigheita til Deloitte bli vurdert på nytt.

2. Kontrollkriterium

2.1 Innleiing

Kontrollkriteria vil bli henta frå og utleia av autoritative kjelder, rettsreglar, politiske vedtak og fastsette retningslinjer. Kontrollkriteria under er ikkje uttømmende for kva som kan vere relevant i selskapskontrollen. Andre kriterium vil kunne komme til dersom det skulle vere naudsynt for å få ei fullstendig undersøking og vurdering av problemstillingane.

2.2 Lov og reform om bompengar

2.2.1 Veglova

Veglova kapittel IV omhandlar vegutgifter. § 27 i veglova seier mellom anna at departementet med samtykke frå Stortinget kan «fastsetje at det skal krevjast bompengar på offentleg veg, fastsetje storleiken på avgiftene, og setje vilkår om bestemt bruk av avgiftsmidlane».

2.2.2 Meld. St. 25 (2014-2015)

Melding til Stortinget *På rett vei – Reformar i veisektoren* omhandlar mellom anna bompengereforma. Reforma tek sikte på at færre bompengeselskap får ansvaret for innkrevjing av bompengar, at rolla som utstadar blir skilt organisatorisk, og at det blir etablert ei rentekompensasjonsordning for lån til bompengar.

Det overordna målet for dei nye selskapa som får ansvar for innkrevjinga av bompengar er å syte for effektiv bompengefinansiering av transportinfrastruktur gjennom effektiv innkrevjing og gode finansieringsvilkår.

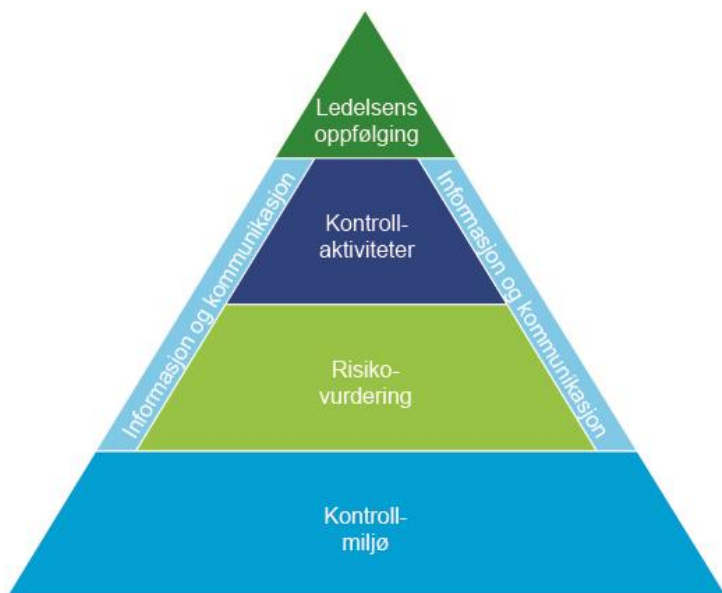
2.3 Internkontroll

2.3.1 COSO

COSO er eit anerkjent rammeverk for internkontroll. COSO definerer internkontroll som ein kontinuerleg prosess, utført av styre, leiing og andre tilsette i ei verksemd for å gi rimeleg tryggleik for at ein når mål knytt til: målretta, effektiv og føremålstenleg drift; påliteleg intern og ekstern rapportering; og etterleving av lovar, reglar og interne retningslinjer. Rammeverket omfattar fem hovudelement: kontrollmiljø, risikovurderingar, kontrollaktivitetar, informasjon og kommunikasjon, og oppfølging frå leiinga.

Komponentane er gjensidig avhengige av kvarandre, og likeverdige deler av eit internkontrollsystem. COSO-modellen kan illustrerast slik:

Figur 1: Illustrasjon av COSO-modellen.



I COSO sitt rammeverk går det frem at mål på sektorovergripande nivå er ein føresetnad for internkontroll. Leiingar og tilsette i organisasjonen må ha ei forståing for dei overordna strategiane og måla i organisasjonen, og ein del av internkontrollarbeidet er å spesifisere målbare, oppnåelige, relevante og tidfesta mål som organisasjonen skal jobbe etter. Desse overordna måla skal operasjonaliserast til dei underliggande einingane i organisasjonen.

Kontrollmiljø

For å sikre ein god internkontroll er det, ifølgje COSO-modellen, viktig å utvikle eit godt kontrollmiljø. Kontrollmiljøet er dei standardane, prosessane og strukturane som danner basis for organisasjonen sitt internkontrollarbeid. Det er fleire viktige prinsipp for eit godt kontrollmiljø, mellom anna:

- at organisasjonen viser at dei er opptatt av integritet og etiske verdiar
- at leiinga, med utgangspunkt i organisasjonen sine mål, etablerer strukturar, rapporteringsvegar og eigna fullmakts- og ansvarstilhøve.
- at organisasjonen forpliktar seg til å tiltrekke seg, utvikle og behalde kompetanse som samsvarer med organisasjonens mål.

Kommunikasjon og informasjon

For å etablere god internkontroll er det i følgje COSO-modellen viktig med effektiv og tidsriktig informasjon og kommunikasjon, både horisontalt og vertikalt i organisasjonen. Dette krev føremålstenlege møte- og rapporteringspunkt, og system som sikrar at vesentleg informasjon blir kommunisert til rett nivå.

Risikovurderingar

Risikovurderingar er eit sentralt element både i rammeverket for internkontroll i COSO, og dei sektor-spesifikke og tenestepesifikke krava til internkontroll.

Gjennom risikovurderingar gjer ein systematisk gjennomgang av tenestene for å finne fram til aktivitetar eller prosessar kor det til dømes er fare for manglande måloppnåing, manglande etterleving av regelverk / rutinar, mangelfull rapportering eller utilfredsstillande kvalitet i tenestene.

Kontrollaktivitetar

Kontrollaktivitetar er dei retningsliner, aktivitetar og rutinar som blir sett i verk i den daglege drifta for å sikre at organisasjonen når måla sine. Eit prinsipp som blir lagt til grunn er at leiinga skal etablere rutinar og retningsliner som inngår som ein del av den daglege drifta i organisasjonen. Slike rutinar skal gjere det klart kva som er forventet av einingane, og skal gjere det tydeleg kven som har ansvar for å gjennomføre rutinen. COSO åttvarar mot at uskrivne rutinar kan vere lette å omgå og kostnadskrevjande for organisasjonen å vedlikehalde dersom det er utskifting av personell. Vidare tilrår COSO at leiinga ved jamne mellomrom gjennomgår og oppdaterer prosedyrar og kontrollaktivitetar.

Leiinga si oppfølging

COSO-rammeverket legg til grunn at for å sikre gjennomføring av handlingar eller endringar som er naudsynte for å oppnå ein god internkontroll, er leiinga si oppfølging viktig. Dette krev at leiinga må ha tilstrekkeleg innsikt til å vurdere kva element i internkontrollen som fungerer bra og kva element som bør forbetrast.

Leiinga kan til dømes følgje opp internkontrollen gjennom regelmessige gjennomgangar i møte (leiinga si gjennomgang), inspeksjonsrundar/stikkprøver, og/eller systemrevisjonar.

2.4 Eigarstyring

KS har fastsett 21 tilrådingar for god eigarstyring og selskapsleiing i kommunal og fylkeskommunal sektor. Desse 21 tilrådingane har HFK utfyllande sitert i sin overordna eigarstrategi. KS bruker omgrepet «kommune» både for kommune og fylkeskommune i sine tilrådingar.

KS tilrår at det blir utarbeidd eigarskapsmeldingar: «Kommunestyrene bør hvert år fastsette overordnede prinsipper for sitt eierskap ved å utarbeide en eierskapsmelding for alle sine selskaper.» Vidare tilrår KS at kommunen bør ha ein open og klart uttrykt eigarstrategi for sitt eigarskap i ulike selskap og at «Kommunestyret skal utarbeide og bør jevnlig revidere styringsdokumentene og avtalene som regulerer styringen av selskapet.»

KS tilrår at fylkestinget som hovedregel bør utnevne sentrale folkevalgte som eigarrepresentantar i eigarorganet, for å forenkle samhandlinga og kommunikasjonen mellom fylkestinget og eigarorganet. Vidare tilrår KS at føresegn om innkallingsfrist til representantskapsmøte tas inn i selskapsavtalen, og så skal representantskapet fastsette budsjett, økonomiplan og rekneskap.

KS understreker at revisor ikkje er pliktig til å møte i representantskapet, men tilrår å følgje aksjelova på saken. Aksjelova § 7-5 fastsett at: «Revisor skal delta i generalforsamlingen når de saker som skal behandles, er av en slik art at dette må anses som nødvendig.»

Bruk av valkomité bør vere nedfelt i selskapsavtalen; valkomiteen si samansetting bør reflektere eigardelane i selskap med fleire eigarfylkeskommunar; det bør utarbeidast retningsliner som regulerer valkomiteen sitt arbeid; valkomiteen bør grunngje sine forslag; og for å sikre kontinuitet bør ikkje heile styret bli skifta ut samtidig.

Når det gjeld samansettinga av styret fastsett KS: «Det er eiers ansvar å sørge for at styrets kompetanse samlet sett er tilpasset det enkelte selskaps virksomhet.» Vidare tilrår KS at fylkeskommunen sikrar opplæring av styremedlemmane. KS tilrår at styret bør ha kompetanse innan økonomi, organisasjon, marknaden selskapet opererer i, fagleg innsikt, og interesse for selskapets formål. KS understrekar at styreverv i selskap er personlege verv, som betyr at styremedlemmar berre representerer seg sjølve – ikkje parti, enkeltfylkeskommunar, eller andre interessentar – og skal ivareta selskapet sine interesser til det beste for alle eigarane.

KS tilrår også at «Ordførar og rådmann bør ikkje sitte i styrer i selskaper.» og «Ingen kommunalt ansatte eller folkevalgte skal håndtere saker i kommunen som gjelder et selskap der de selv er styremedlem.»

KS tilrår at eigarorganet søker å oppnå balansert kjønnsrepresentasjon i styret: «I henhold til IKS-loven § 10 er det krav om tilnærmet 40 % kjønnsrepresentasjon i styrene.»

KS tilrår at i IKS så bør representantskapet fastsette godtgjersle til styre, og at deltakarfylkeskommunane fastsett og utbetalar godtgjersle til sine medlemmer i representantskapet.

KS tilrår at eigarstyringa skal skje gjennom eigarorganet.

KS tilrår at alle med styreverv for fylkeskommunale selskap bør registrere vervane i KS sitt styrevervregister (www.styrevervregisteret.no).

2.5 Fylkeskommunale styringsdokumenter og vedtak

Relevante fylkeskommunale styringsdokument og vedtak kan bli nytta som kontrollkriterium.

3. Metode

Deloitte utfører selskapskontroll i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikring er underlagt krava til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

3.1 Dokumentanalyse

Rettsreglar og fylkeskommunale vedtak vil bli gjennomgått og nytta som kontrollkriterium. Vidare vil informasjon om og frå selskapet og dokumentasjon på etterleving av interne rutinar, regelverk mm. bli samla inn og analysert. Innsamla dokumentasjon vil bli vurdert opp mot kontrollkriteria.

3.2 Intervju

For å få supplerande informasjon til skriftlege kjelder vil Deloitte intervjuje utvalde personar frå selskapet og eigarfylkeskommunane. Vi tek sikte på å gjennomføre ca. 4-5 intervju.

3.3 Rekneskapsanalyse og stikkprøvar

Revisjonen vil sjå på rekneskapskapen til selskapet for å undersøke om pengebruken er i samsvar med føremåla til selskapet, jf. problemstilling 4. Rekneskaps gjennomgangen vil dekke perioden frå oppstart av selskapet i 2017 og fram til 30. juni 2019. Hovedvekta vil vere på gjennomgang av kostnader knytt til seminar, reise mm. For dei utvalde postane vil revisjonen be om underlagsdokumentasjon. I tillegg kan revisjonen gjere undersøkingar knytt til selskapet si økonomiske aktivitet sett opp mot eigarane sine føringar og føremål med eigarskapet i selskapet.

3.4 Verifisering og høyring

Oppsummering av intervju vil bli sendt til dei intervjuja for verifisering. Det er informasjon frå dei verifisert intervjureferata som vil bli nytta i rapporten. Faktadelen i rapporten vil bli sendt til fylkeskommunane og selskapet for verifisering. Deretter vil heile rapporten, inkludert vurderingsdel og forslag til tiltak, bli sendt til fylkeskommunane og selskapet for uttale. Innkomne høyringsuttaler vil bli vedlagt den endelege rapporten som blir sendt til kontrollutvala.

4. Tid og ressursbruk

4.1 Nøkkelpersonell

Birte Bjørkelo er oppdragsansvarleg partner på oppdraget. I tillegg vil teamet bestå av prosjektleiar Frode Løvlie (manager), Åsne Naalsund Aldal (manager) og Samson Kleven Johnsen (consultant). Deloitte har sett saman eit team som sikrar at prosjektet blir gjennomført i samsvar med gjeldande retningsliner, samt med nødvendig kompetanse og erfaring innanfor kommunal revisjon.

4.2 Ressursbruk

Med utgangspunkt i prosjektet sin karakter og planen som er lagt for korleis prosjektet skal bli gjennomført vil det ta om lag 230 timar å gjennomføre selskapskontrollen. Dette inkluderer førebuing av prosjektet, utarbeiding av problemstillingar og prosjektplan, førebuing og gjennomføring av datainnsamling, analyse av data og utarbeiding og kvalitetssikring av rapport. Timetalet omfattar også presentasjon av ferdig rapport for kontrollutvalet.

Timeestimatet inkluderer ikkje førebuing og gjennomføring av presentasjon i fylkesting. Eventuelle presentasjonar av rapporten i fylkesting vil bli fakturert etter medgått tid, inntil 6 timar per fylkesting, i tillegg til det totale timetalet som er presentert over.

Eventuelle presentasjonar av rapporten i andre kontrollutval enn i Hordaland fylkeskommune og Sogn og Fjordane fylkeskommune, vil bli avtala særskilt og fakturert etter nærare avtale.

Sjå vedlegg for oversikt over timefordeling.

4.3 Gjennomføringsplan

Prosjektet vil starte opp straks revidert prosjektplan er godkjent.

Vi tek sikte på å ha utarbeidd eit rapportutkast innan første møte i kontrollutvalet i Vestland fylkeskommune i 2020, og at ferdig rapport kan leggjast fram til det påfølgjande møtet i kontrollutvalet.

Gjennomføringsperiode avhenger av at fristar som revisjonen gir blir overhaldt, samt at det ikkje oppstår hindringar undervegs som vi ikkje har tatt eller kunne tatt høgde for. Revisjonen vil halde sekretariata for kontrollutvala orientert om framdrifta undervegs. Fakturering av kostnadane ved prosjektet vil skje i samsvar med inngåtte avtalar.

Bergen, 4. november 2019

(sign.)

Birte Bjørkelo

Oppdragsansvarleg partner



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NWE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries and territories bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients' most complex business challenges. To learn more about how Deloitte's approximately 245,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on Facebook, LinkedIn, or Twitter.