

FINANSIELL REVISJON | FORVALTNINGSREVISJON | FINANSFORVALTNING | SELSKAPSKONTROLL | RÅDGIVNING



SELSKAPSKONTROLL  
Klæbu Industrier AS

Klæbu kommune  
Desember 2015



## **Forord**

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført på oppdrag fra Klæbu kommunes kontrollutvalg i perioden august 2015 – desember 2015.

Revisjon Midt-Norge IKS vil takke alle som har bidratt konstruktivt med informasjon i undersøkelsen.

Trondheim, 23.12.2015

Espen Langseth  
Ansvarlig forvaltningsrevisor

Frode Singstad  
Prosjektmedarbeider

## Sammendrag

I denne selskapskontrollen har revisor undersøkt om Klæbu kommune forvalter sitt eierskap i Klæbu Industrier AS i tråd kommunestyrets vedtak, selskapslovgivningen og normer for god eierstyring. I tillegg har revisor undersøkt om selskapets økonomi og organisering er i samsvar med formålet. Dette vil blant annet si at vi har gått nærmere inn på om selskapet tilbyr nok tilrettelagte arbeidsplasser, dialogen med samarbeidspartnere, den økonomiske utviklingen i selskapet og intern kontroll og styring.

Den første problemstillingen omhandler eierstyring og selskapsledelse (kap 3). Det er vår vurdering at generalforsamlingene i Klæbu Industrier i all hovedsak gjennomføres i tråd med aksjeloven. Kommunen har derimot ikke fulgt opp egne vedtak om eierutøvelse hva gjelder valg av folkevalgte til styret i kommunalt heleide selskap, vedtektfesting av bruk av valgkomite og rapportering til kommunestyre eller formannskap fra generalforsamling. Revisor har et klart inntrykk av at styret i Klæbu industrier i praksis fungerer på en god måte, og at kompetansesammensetningen i hovedsak er god og relevant. Kravet til kjønnsbalanse i styret i kommunalt eide selskap er imidlertid ikke oppfylt.

Den andre problemstillingen er om selskapets økonomi og organisering er i samsvar med formålet (kap 4). Her er det gjort undersøkelser knyttet til selskapets økonomi, internkontroll, tilrettelagte arbeidsplasser og dialogen med Nav. Vår konklusjon er at Klæbu Industrier AS er et godt drevet selskap med solid økonomi, god styring og gode rutiner, som utnytter sitt handlingsrom på en god måte og dermed utfører sine oppgaver innenfor det formålet kommunen har satt.

## Innholdsfortegnelse

Forord .....	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse .....	5
1 Innledning.....	7
1.1 Mandat .....	7
1.2 Om Klæbu Industrier AS .....	7
1.3 Styre og ledelse i Klæbu Industrier AS.....	9
2 Undersøkelsesopplegget.....	10
2.1 Avgrensinger .....	10
2.2 Problemstillinger .....	10
2.3 Kriterier.....	11
2.4 Metode .....	11
3 Eierstyring og selskapsledelse .....	13
3.1 Kriterier.....	13
3.2 Data.....	14
3.2.1 Klæbu kommune som eier.....	14
3.2.2 Gjennomføring av generalforsamling.....	16
3.2.3 Styresammensetning.....	17
3.2.4 Arbeid i styret .....	19
3.3 Vurderinger.....	19
4 Selskapets økonomi og oppgaver .....	23
4.1 Kriterier.....	23
4.2 Data.....	24
4.2.1 Selskapets økonomi.....	24
4.2.2 Selskapets inntektskilder .....	26
4.2.3 Veien videre .....	29
4.2.4 Internkontroll i Klæbu Industrier AS .....	31
4.3 Revisors vurdering.....	34
4.3.1 Økonomi.....	34
4.3.2 Internkontroll .....	36
5 Høring .....	37
6 Konklusjoner .....	38

6.1	Anbefaling.....	38
	Kilder.....	39
	Vedlegg 1.....	40
	Vedlegg 2.....	43

## Tabeller

Tabell 1.	Selskapets inntekter 2014.....	26
Tabell 2.	Resultatregnskap Klæbu Industrier (1000 kr).....	24
Tabell 3.	Nøkkeltall for økonomisk drift av selskapet.....	25

# 1 Innledning

## 1.1 Mandat

Kontrollutvalget i Klæbu kommune vedtok i KU-sak 19/2015 å bestille en selskapskontroll i Klæbu Industrier AS. Revisjon Midt-Norge mottok bestilling på gjennomføring av selskapskontrollen i brev datert 12.06.15. Vedtaket er i tråd med prioriteringer som er gjort i Plan for selskapskontroll 2015 – 2016. Revisor deltok i kontrollutvalgets møte den 24.09.15 og fikk innspill på enkelte relevante momenter som ønskes belyst gjennom kontrollen.

## 1.2 Om Klæbu Industrier AS

Klæbu industrier AS ble etablert i 1996, og er et kommunalt heleid aksjeselskap. Selskapet har som formål å skape varige arbeidsplasser tilpasset yrkeshemmede som ikke uten videre kan nyttiggjøre seg det vanlige arbeidsmarkedet, samt atføringstjenester innen arbeidspraksis. Det skal også ligge et element av kvalifisering til en helt eller delvis overgang til et normalt arbeidsliv i selskapets utvikling av arbeidstakere. Grunnlaget for sysselsetting skal baseres på fremstilling av varer og tjenester for det ordinære markedet og arbeidspraksis med oppfølging ute hos en ordinær bedrift<sup>1</sup>. Selskapet har per i dag 13 ordinært ansatte og +/- 40 deltakere med ulike brukerbehov, herunder følgende typer tiltak:

- 5 plasser innenfor Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS<sup>2</sup>)
- 13 plasser innenfor Varig tilrettelagt arbeid (VTA<sup>3</sup>)
- 12 plasser aktivitetstilbud for ulike brukergupper
- 1 plass innenfor Varig Tilrettelagt Arbeid Ordinærbedrift (VTAO)
- 1 plass innenfor Tids ubestemt Lønns Tilskudd (TULT).

Driften er delt i to avdelinger; VAM<sup>4</sup>-torget som i hovedsak driver vaskeri og produserer husflidsprodukter, og Park & Grønt som tilbyr ulike former for skjøtsel og grøntarbeid. VAM-Torget tilbyr APS og VTA innen vaskeri, renhold, enkel kantinedrift, samt dag/aktivitetstilbud for mennesker med bl.a. psykisk utviklingshemming. Park & Grønt tilbyr APS, VTA og VTA-O

---

<sup>1</sup> Klæbu Industrier AS, årsberetning for 2014.

<sup>2</sup> Arbeidspraksis i skjermet virksomhet er et arbeidsrettet tiltak for de som trenger å styrke sine muligheter for å komme i arbeid eller utdanning. Noen har som mål å komme ut i ordinært arbeid, mens andre er hos Klæbu Industrier for å prøve ut sin restarbeidsevne.

<sup>3</sup> VTA tilbys personer som har behov for arbeid i en skjermet virksomhet, med arbeidsoppgaver tilpasset den enkeltes yteevne.

<sup>4</sup> Vask, Aktivitet og Montering

innen grønn og hvit skjøtsel, dvs. plenklipping, beskjæring av busker og trær, snøbrøyting, strøing, vedarbeid, skogshogst og entreprenørarbeid, samt kirkegårdsdrift. I tillegg kan bedriften bistå med transport og utkjøring av varer, og har også ulike salgsartikler som ved og brenn-briketter.

I kommunens generelle eierskapsmelding fra 2010<sup>5</sup> slås det fast at dette selskapet skal skape arbeidsplasser for yrkeshemmede og ha et samfunnsnyttig formål. Høsten 2014 vedtok kommunestyret en egen eierskapsstrategi for Klæbu Industrier. Der fremgår det at Klæbu kommune betrakter sitt eierskap her for å være av samfunnsnyttig karakter, der hovedmålsettingen er å sikre meningsfull sysselsetting til personer som av ulike årsaker er falt utenfor det ordinære arbeidsmarkedet for en kortere eller lengre periode. Det pekes imidlertid også på at også disse virksomhetene må drives rasjonelt og effektivt da dette vil gi større ressurser til å hjelpe tiltaksdeltakerne. Videre forventer kommunen en tett dialog mellom selskapet, NAV og tjenesteyterne i kommunen for å avklare behov og forventninger for fremtiden. Selskapet skal være i stand til å stå på egne uavhengige ben uten noen form for subsidiering eller fortrinn gitt gjennom eierskapet. Selskapet må være oppmerksom på strukturendringer i samfunnet og dreie sin produksjon og tjenesteyting mot det som etterspørres i markedet. Ulike samarbeidsmodeller bør vurderes om en skal få inn andre brukergrupper enn VTA. Dette bør gjøres for å ha flere ben å stå på. Samtidig ønsker kommunen minimal risiko, herunder at virksomheten ikke skal utvikle seg utover kommunegrensene og således ha en ekspansjons-ambisjon. Kommunen forutsetter at all ekspansjon skal skje innenfor kommunegrensene. Selskapet har videre vedtektsfestet at det ikke skal utbetales utbytte til aksjonærene.

Selskapets formål med driften er å være en vekstbedrift organisert som aksjeselskap som tilbyr utføring, arbeidstrening og tilrettelagt arbeid. Klæbu Industrier skal oppleves som en arbeidsplass med samme status som en hvilken som helst annen bedrift.

Klæbu Industrier har videre i sin forretningside nedfelt at de:

1. skal utvikle mennesker og synliggjøre den enkeltes ressurser
2. produsere varer og tjenester som har verdi for samfunnet, samarbeidspartnere og kunder
3. legge til rette for trivsel, utfordringer og utviklingsmuligheter for selskapets tiltaksdeltakere og øvrige ansatte
4. utvikle forretningsområder som sikrer gode og varierte arbeidsoppgaver

---

<sup>5</sup> K-sak 45/10. Eierskapsmeldingen er datert 03.09.2010.



### 1.3 Styre og ledelse i Klæbu Industrier AS

Børge Hergren er daglig leder i selskapet. Styret i Klæbu Industrier AS består per 1.12.2015 av følgende personer:

Helge Ivar Nilsen	Styreleder
Jens Otto Ulseth	Styremedlem (tidligere folkevalgt i Klæbu kommune)
Tore Flatmo	Styremedlem (administrativt ansatt i Klæbu kommune)
Johnny H. Nilssen	Styremedlem (administrativt ansatt i Klæbu kommune)
May Olaug Aarø	Styremedlem (folkevalgt i Klæbu kommune)
Stein Svarlien	Ansattrepresentant

## 2 Undersøkelsesopplegget

Bestillingen fra kontrollutvalget forutsatte gjennomføring av en selskapskontroll som inneholder både en eierskapskontroll og en forvaltningsrevisjon på utvalgte områder av selskapets drift.

### 2.1 Avgrensinger

Det følger av problemstillingene under pkt. 2.2 at denne kontrollen retter seg både mot Klæbu kommune som eier, og direkte mot selskapet Klæbu Industrier AS.

Selskapets formål er definert i selskapets vedtekter og bekreftet i kommunens eierskapsmelding, og det følger av bestillingen at vi skal ta utgangspunkt i dette. Vi vil vurdere om føringene i eierskapsmeldingen følges for eierskapet i Klæbu Industrier AS, og ikke for andre selskap.

I kapittel 3 beskriver vi en pågående prosess med fusjon mellom de to kommunalt heleide selskapene Klæbu Industrier AS og Klæbu Næringshage AS. Vi har videre noen kommentarer til hvordan kommunen i denne sammenheng har opptrådt som eier av Klæbu Næringshage AS. Dette er i utgangspunktet et forhold som ligger utenfor denne kontrollen. Fordi det har så nær sammenheng med kontrollen, på grunn av den pågående fusjonen og fordi kommunen som eier begge selskap, fant vi det likevel naturlig å omtale det i rapporten.

Under den andre problemstillingen er det vurdert om selskapets økonomi og organisering er i samsvar med formålet slik det er formulert av eier. Dette vil blant annet si at vi har gått nærmere inn på om selskapet tilbyr nok tilrettelagte arbeidsplasser, dialogen med samarbeidspartnere, den økonomiske utviklingen i selskapet og intern kontroll og styring.

### 2.2 Problemstillinger

Vi har gjennomført kontrollen ved å belyse følgende problemstillinger:

*Problemstilling 1: Forvalter Klæbu kommune sitt eierskap i Klæbu Industrier AS i tråd kommunestyrets vedtak, selskapslovgivningen og normer for god eierstyring?*

Under denne problemstillingen har vi sett på hvordan Klæbu kommune opptrer som eier. Kommunen har vedtatt en eierskapspolitikk, med føring for hvordan eierrepresentantene

skal forholde seg til de selskapene kommunen har eierandeler i. Vi har vurdert om denne eierskapspolitikken følges for eierskapet i Klæbu Industrier AS.

*Problemstilling 2: Er selskapets økonomi, organisering og oppgaver i samsvar med formålet?*

Under denne problemstillingen har vi vurdert om selskapets økonomi og organisering er i samsvar med formålet slik det er formulert av eier. I bestillingen fra kontrollutvalget er det videre fokus på om man evner å ta ut selskapets potensiale i forhold til kommune og øvrige samarbeidspartnere. Her har revisjonen gått nærmere inn på om man tilbyr nok tilrettelagte arbeidsplasser, dialogen med samarbeidspartnere, samt økonomi og styring i selskapet.

## **2.3 Kriterier**

Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv., aksjeloven, KS' anbefalinger for eierskap og Klæbu kommunes eierstrategi fra 03.09.2010 gir føringer for hvordan eierskap skal utøves. Kommunen kom i 2014 med en eierskapsstrategi hvor det kun er forholdet til eierskapet i Klæbu Industrier som blir omtalt og vurdert<sup>6</sup>. Disse kildene danner grunnlaget for de kriteriene vi vurderer kommunens eierstyring og selskapets praksis mot.

## **2.4 Metode**

Problemstillingene i denne selskapskontrollen er av en slik art at det forutsettes både dokumentasjon av formelle forhold knyttet til selskapet, økonomiske data og mer detaljert informasjon om prosesser for eierstyring og drift av Klæbu Industrier AS. Datagrunnlaget som er innhentet for å belyse problemstillingene er derfor av både kvantitativ og kvalitativ karakter.

Problemstillingene er i stor grad belyst gjennom dokumentasjon, intervju med daglig ledelse i selskapet, styret og representanter for eier i eierutvalget. Analyse av kommunale dokumenter har gitt nødvendig informasjon om kommunens oversikt over eierskap, formål med eierskap og omfang av rutiner og retningslinjer. En gjennomgang av protokoller fra generalforsamling har bidratt til å gi svar på om kommunen utøver sitt eierskap i riktig fora, og om representanten opptre i tråd med kommunens vedtak og forutsetninger. Intervjuene har gitt grunnlag for å vurdere eierrepresentantenes praksis for eierutøvelse, men også bevissthet om eierrollen og rolleforståelse. For problemstilling 2 har det vært behov for data knyttet til utviklingen i antallet tilrettelagte arbeidsplasser samt dokumentasjon fra, og intervju med samarbeidspartnere.

---

<sup>6</sup> Arkivsaksnr-dok.nr: 14/1066-1

Økonomiske data, herunder budsjett og regnskapsdokumentasjon har også vært viktig informasjon.

Følgende personer er intervjuet i forbindelse med selskapskontrollen:

- Daglig leder Klæbu Industrier AS
- Styreleder Klæbu Industrier AS
- Leder Nav Klæbu
- Ordfører Klæbu kommune (eierrepresentant)

Styret i Klæbu Industrier har videre fått tilsendt spørreskjema med spørsmål om styrearbeidet i Klæbu Industrier AS.

## 3 Eierstyring og selskapsledelse

I dette kapitlet svarer vi på problemstilling 1: om Klæbu kommune forvalter sitt eierskap i Klæbu Industrier AS i tråd kommunestyrets vedtak, selskapslovgivningen og normer for god eierstyring.

### 3.1 Kriterier

Ut fra aksjeloven og KS' anbefalinger for eierstyring har vi utledet følgende kriterier:

- Generalforsamling gjennomføres i tråd med aksjelovens krav
- Eierne sørger for et kompetent styre med komplementær kompetanse
- Valg til styre skjer ved hjelp av valgkomite
- Det bør etableres faste kriterier for valg til styre
- Styret bør foreta årlig egevaluering av kompetanse og eget arbeid, og eierne bør etterspørre dette
- Styremedlemmer får opplæring i styrearbeid etter behov
- Det skal være kjønnsbalanse i styret
- Styret bør vedta strategier for selskapets utvikling

Klæbu kommune har som sagt vedtatt en generell eierskapsmelding som gjelder alle selskaper kommunen eier. Den bygger på KS sine anbefalinger for aktivt eierskap i kommunesektoren. Det dreier seg om anbefalinger til kommunens folkevalgte og administrasjon, til kommunens eierrepresentanter, og til hvilke krav kommunen bør stille til selskapene. Fra denne meldingen har vi hentet følgende kriterier:

- Det skal være en god dialog med det enkelte selskap om viktige og prinsipielle saker i forkant av generalforsamlinger/årsmøter m.m.
- I de selskap hvor kommunen har representasjon i generalforsamling, skal kommunens representant en gang per år redegjøre for selskapets virksomhet til formannskapet.
- Kommunestyremedlemmer bør ikke være styremedlemmer i selskap som i sin helhet er eid av kommunen
- Klæbu kommune vil vedtektsfeste bruk av valgkomite for sine selskaper

Klæbu kommunes mål med eierskapet i Klæbu Industrier AS fremgår av selskapets vedtekter og en egen eierskapsstrategi. Denne strategien ble behandlet av kommunestyret i sak 86/14 (11.12.2014). Utfra denne strategien har vi hentet følgende kriterium:

- Eierdialogen skal skje igjennom de rette, formelle organene(generalforsamling). Annen kontakt mellom selskapet og kommune anses som kundekontakt tilknyttet kjøp av varer og tjenester.

## 3.2 Data

Datadelen av dette kapittelet er gruppert i fire avsnitt: Klæbu kommune som eier, gjennomføring av generalforsamling, styresammensetning og kompetanse, og arbeid i styret.

### 3.2.1 Klæbu kommune som eier

#### Hvor skjer eierdialogen?

Klæbu kommune forutsetter selv at eierdialogen skal skje igjennom de rette, formelle organene (det vil si generalforsamling), og at annen kontakt mellom selskapet og kommune anses som kundekontakt tilknyttet kjøp av varer og tjenester.

Både selskapet og kommunen har som utgangspunkt at Klæbu kommune som eier i hovedsak gir sine styringssignaler til gjennom generalforsamling, samt eventuelle politiske vedtak.

Samtidig har flere av styremedlemmene tette bånd til kommunen, enten som ansatt eller som politiske representanter. Daglig leder sier i intervju at han forventer at «kommunens representanter» i styret fanger opp eiers ønsker når saker behandles politisk, og formidler kommunens signaler videre til selskapet. Også tidligere ordfører og styreleder legger vekt på at de administrative representantene i styret bidrar til å sikre at selskapet oppfatter kommunens styringssignaler. De sier også at den sterke kommunale tilstedeværelsen i styret gjør at det blir mindre aktivitet i generalforsamlingen, og mindre behov for eierdialog mellom kommunen og selskapet. Det er likevel noe kontakt også utenfor de formelle møtene i generalforsamling; for eksempel har både rådmann, ordfører og næringsutvalget vært involvert i selskapets strategiarbeid.

Både selskapet og kommunens representanter gir uttrykk for at kommunen styrer etter prinsippet om «en armlengdes avstand», at kommunen forholder seg til generalforsamling som arena for eierutøvelse og ikke legger seg opp i selskapsforhold som er innenfor styrets myndighet.

#### Er eierdialogen god?

Tidligere ordfører erkjenner at det kunne ha vært en bedre dialog mellom selskapet og kommunestyret. Han mener at kommunen som eier kunne ha vært mer tydelig på hva den ønsker med selskapet, slik at det blir enklere for selskapet å forstå hva de har å forholde seg til, og slik at det blir enklere for kommunen å måle/evaluere selskapet. Han opplever at eierskapsmeldingen først og fremst slår fast at de oppgavene som er lagt inn i selskapet skal gjøres på beste mulige måte, men at den ikke gir noen føringer utover det. Etter tidligere

ordførers syn medfører imidlertid styrets sammensetning at det ikke er like nødvendig å ha en eierskapsstrategi med tydelige føringer.

Selskapet gir uttrykk for at deres største utfordring i kontakten med kommunen er å få kommunen til å se at selskapet kan bidra til å løse flere utfordringer for kommunen. Selskapet gir klart uttrykk for at de ønsker å bli brukt i større grad til å løse oppgaver for kommunen. Eksempler på det er arbeid med flyktninger og frafallsproblematikk i videregående skole. Daglig leder tror det i noen grad skyldes at de folkevalgte ikke har god nok kjennskap til hva slags selskap Klæbu Industrier er i dag, og bedriften bruker derfor en del tid på å informere om selskapet.

Klæbu kommune har ikke etablert praksis for å føre kontroll med eller vurdere om selskapene følger opp føringer gitt i eierskapsmeldingen.

### **Salg av aksjer**

Klæbu Industrier er for tiden under en prosess som skal ende med fusjon med det kommunalt heleide selskapet Klæbu Næringshage AS. Som ledd i den prosessen har generalforsamlingen i Klæbu Næringshage vedtatt å selge alle aksjer til Klæbu Industrier AS<sup>7</sup>.

Etter kommuneloven er kommunestyret det kompetente organet til å selge en kommunes aksjer. I Klæbu kommune er denne kompetansen delegert til formannskapet.<sup>8</sup> Vi kan ikke se at formannskapet har fattet vedtak om salg av aksjer i Klæbu Næringshage AS. I ordførers høringsbrev til denne selskapskontrollen, fremkommer følgende informasjon:

*I formannskapets møte 02.07.2015 orienterte ordføreren om bakgrunn, begrunnelse og intensjon med aksjesalget. Orienteringen var skriftlig og er inntatt i protokollen. Gjennomføringen av aksjesalget er slikt sett forankret hos kompetent organ.*

*Ordføreren aksepteres at det stilles spørsmål ved om ikke dokumentet burde vært inntatt i protokollen med eget saksnummer, eventuelt at det i protokollen hadde blitt anført en begrunnelse for bruk av unntaksbestemmelsen i økonomireglementets pkt. 12. (Unntak for prosedyre ved salg av aksjer, revisjonens anmerkning.)*

Revisjonen presiserer at dette gjelder salg av aksjer i Klæbu Næringshage AS.

---

<sup>7</sup> 30.09.15 kjøpte Klæbu Industrier AS alle aksjene i Klæbu Næringshage AS.

<sup>8</sup> Jf. Klæbu kommunes økonomireglement pkt. 12.

### 3.2.2 Gjennomføring av generalforsamling

Generalforsamling skal gjennomføres i tråd med aksjelovens og vedtektenes krav: Det vil blant annet si at den skal avholdes i løpet av årets første 6 måneder, alle saker etter aksjeloven skal opp til behandling og det skal skrives protokoll.

Vi har gått gjennom innkallinger og protokoller til de ordinære generalforsamlingene for perioden 2011-2015. Alle er avholdt i løpet av årets første seks måneder, de pålagte sakene etter aksjeloven er vedtatt alle år, og det er skrevet og signert protokoll.

Det er i perioden avholdt to ekstraordinære generalforsamlinger: en i 2013 for valg av revisor og én i 2015. Daglig leder beskriver bakgrunnen for den ekstraordinære generalforsamlingen i 2015 slik:

*I forbindelse med innlevering av anbud sammen med samarbeidspartner Coperio Bedriftshelse i slutten av mars inneværende år dukket det opp et par utfordringer:*

- *Selskapet sto uten formell daglig leder i foretaksregisteret*
- *Daglig leder hadde ikke signaturrett iht. selskapets vedtekter*

*(...)*

*Dessverre har vi ingen formell innkalling til møtene (i styret og generalforsamling, revisor anm.) og det er heller ikke ført saksnummer på disse.*

*For å kunne være i posisjon til å levere inn anbudet som NAV hadde utlyst så måtte vi ha det formelle på plass. Det ble derfor avtalt telefoniske møter samt sendt ut mail der valg av daglig leder og vedtektsendring ble foretatt slik at Klæbu Industrier AS kunne delta på dette anbudet.*

Revisors gjennomgang av protokollen fra den ekstraordinære generalforsamlingen viser at den i hovedsak oppfylder aksjelovens krav. Men det ble altså ikke sent ut formell innkalling til dette møtet. Se våre kommentarer til dette i vurderingskapittelet.

#### **Hvem representerer kommunen?**

Kommunestyret er, som kommunens øverste organ, i utgangspunktet den som utøver kommunens eierinteresser. Det innebærer at hvis andre enn et samlet kommunestyre skal representere kommunen i generalforsamling, må disse velges av kommunestyret. Kommunestyret i Klæbu har praksis for å velge politisk ledelse og noen utvalgte



kommunestyrerepresentanter (totalt 5-6 personer) til å utgjøre generalforsamlingen i Klæbu industrier gjennom formelle kommunestyrevedtak.<sup>9</sup>

Av protokollene fra de ordinære generalforsamlingene fremkommer det at kommunen ved de fleste møtene har vært representert ved seks kommunestyremedlemmer, herunder tidligere ordfører. I ekstraordinær generalforsamling i 2015 var kommunen representert ved tidligere ordfører alene.

Klæbu kommune har vedtatt at i selskap hvor kommunen har representasjon i generalforsamling, skal kommunens representant en gang per år redegjøre for selskapets virksomhet til formannskapet. Ifølge tidligere ordfører har det ikke vært en egen sak i formannskapet hvor det har blitt orientert om selskapets virksomhet.

### 3.2.3 Styresammensetning

En av de aller viktigste oppgavene en eier av et aksjeselskap har, er å sikre et kompetent styre som kan ivareta driften av selskapet. Særlig viktig er det å rekruttere styremedlemmer som har evne og vilje til å skaffe seg ordentlig innsikt i driften og stille de rette spørsmålene til ledelsen. KS anbefaler at kommunale eiere velger styre ved hjelp av en valgkomite, og Klæbu kommune har vedtatt i sin Eiermelding at de vil vedtektsfeste valgkomiteer for sine selskaper. Videre anbefaler KS at det etableres kompetansekriterier for sammensetting av styret, og at kommunen krever at styret årlig evaluerer egen kompetanse og måloppnåelse. I tillegg har altså Klæbu kommune selv vedtatt at det ikke skal sitte kommunestyremedlemmer i styrene i kommunalt heleide selskaper.

#### **Valg til styret**

Det er ikke vedtektsfestet bruk av valgkomite for valg til styret i Klæbu industrier. Styret i Klæbu industrier har vært preget av sterk kontinuitet. Styreperiodene har fulgt kommunestyreperiodene, og i praksis har det vært opp til de enkelte styremedlemmene om de har ønsket å fortsette i sine verv. I de tilfellene der noen har sagt at de vil fratre, har ordfører kontaktet styreleder og daglig leder for å drøfte kandidater til det ledige vervet.

#### **Styrets kompetanse**

Det er heller ikke etablert faste kriterier for hva slags kompetanse kommunen ønsker at skal være representert i styret. Det sittende styret representerer en sammensatt kompetanse

---

<sup>9</sup> Jf. Sak 56/11 i møte den 23.10.2011 for perioden 2011-2015 og sak 76/15 i møte den 20.10.2015 for perioden 2015-2019.

bestående av økonomiforståelse, generell samfunnsforståelse, kommunal erfaring og kjennskap til de fagområdene Klæbu industrier opererer innen. Både eier, styremedlemmene og daglig leder uttrykker at de i all hovedsak er fornøyd med styrets kompetanse. Enkelte peker på at styret mangler juridisk kompetanse. Daglig leder sier at han opplever styret som kritisk og kompetent, og han forteller at han har sett en positiv utvikling på dette området. Han sier likevel at:

*«Jeg kunne likevel ha ønsket meg at flere styremedlemmer hadde mer næringsrelatert kompetanse, og var mindre bundet opp mot kommunen. Skulle gjerne hatt en aktør fra private som tenker litt annerledes i tillegg til styreleder.»*

Det er etablert praksis at to styremedlemmer skal være folkevalgte, mens rådmannen utpeker to styremedlemmer. Det innebærer at fire av seks styremedlemmer har tung kommunal tilknytning; de andre to er styreleder og ansattes representant.

Ingen av partene ser noen utfordringer med at kommunen er så sterkt representert i styret; derimot ser de fleste mange fordeler med det. Flere gir uttrykk for god rolleforståelse hos rådmannens representanter i styret, og at deres direkte kjennskap til kommunen bidrar til å sikre god komplementær kompetanse.

### **Kjønnsbalanse**

Styret i aksjeselskap som er heleid av kommuner, skal ha kjønnsbalanse. I selskap der styret har 6 medlemmer, skal hvert kjønn være representert med tre.<sup>10</sup> Blant de seks representantene i styret i Klæbu Industrier AS er det per i dag kun én kvinne. Tidligere ordfører forteller at kjønnsbalanse i styret ikke har vært tema, mens de fleste styremedlemmene sier at de er kjent med kravene til kjønnsbalanse.

### **Styreopplæring og egnevaluering av kompetanse**

Selskapet har ingen rutiner for opplæring av styremedlemmer, og det begrunnes med at styret har god kontinuitet. De fleste styremedlemmene uttrykker at de ikke ser behov for noen slik opplæring. Et av medlemmene skulle likevel gjerne hatt mer opplæring i styrearbeid og aksjelov. Dette styremedlemmet er blant annet ikke sikker på hva reglene om styreansvar innebærer, noe de andre styremedlemmene gir uttrykk for å være innforstått med.

---

<sup>10</sup> Jf. Aksjeloven § 20-6 første ledd punkt 3, jf. kommuneloven § 80 A.

Det er heller ikke etablert rutiner eller praksis for at styret evaluerer egen kompetanse eller måloppnåelse.

### 3.2.4 Arbeid i styret

Styret har 5-8 styremøter hvert år, med oppdaterte økonomiske rapporter og informasjon om det som eller synes å være relevant.

Arbeidsfordelingen mellom styret og daglig leder følger aksjelovens oppdeling av ansvar. Styreleder uttrykker at han har tett dialog med daglig leder og ikke minst en klar forståelse av hvilke saker styret skal involveres i. Utover dette foreligger det ingen fullmaktstruktur eller instruks for daglig leder. Daglig leder forteller at han jobber såpass tett på styreleder at han ikke tar store avgjørelser uten at dette er drøftet med styret eller styreleder.

Selskapet har hatt en grundig strategiprosess, med god involvering av styret. Strategiprosessen har også involvert ansatte og eier. Styret har vedtatt etiske retningslinjer som del av selskapets verdidokument.

## 3.3 Vurderinger

### **Kommunens mål med eierskapet**

For selskap som forvalter viktige oppgaver på vegne av fellesskapet, er det viktig at eierskapet preges av langsiktighet og bevissthet om samfunnsansvar. Vi oppfatter det slik at Klæbu kommune har en relativt tydelig strategi for sitt eierskap i Klæbu industrier. Kommunen vil være en langsiktig og stabil eier. Kommunen ønsker et selskap som ikke er drevet av profitt og avkastning, men av mulighetene til å hjelpe de av Klæbu kommunes innbyggere som har problemer med å komme seg inn i normalt arbeidsliv. Samtidig skal dette skje på en selvstendig måte, på mest mulig forretningsmessige vilkår, uten støtte fra kommunen. Revisjonen ser det som positivt at kommunen har dokumentert sine forventninger til selskapet på en såpass god måte gjennom eierstrategien.

### **Hvordan opptrer kommunen som eier?**

Vi registrerer at både representanter for eier og selskapet sier at det er et forbedringspotensial i kontakten mellom kommunen og selskapet. Det gjelder både hvordan kommunen gir sine styringssignaler, og særlig kommunens mulighet for å kjøpe flere varer og tjenester fra selskapet.

Revisjonens inntrykk er at kommunen i praksis er relativt fraværende som eier utover det grunnlaget som er lagt i eierskapsdokumentene og gjennomføring av generalforsamlingsmøtene. Spørsmålet er om kommunen og selskapet kunne hatt utbytte av tettere, uformell kontakt. Det kan sikre at kommunen som eier får sagt sitt om ønsket utvikling for selskapet, og at selskapet får mulighet til å drøfte sine strategier og avklare forventninger i større grad. Et tiltak for å sikre dette kan være å etablere faste, uformelle Eiermøter mellom kommunen som eier og selskapet. Se for øvrig omtale av selskapets handlingsrom og kommunen som kjøper av varer og tjenester i kapittel 4.2.3 «Veien videre».

Det er et viktig prinsipp i den kommunale eierstyringen at det er *kommunestyret* som er eier, ikke ordfører eller formannskap. Det er derfor viktig at kommunestyret med jevne mellomrom får informasjon om utvikling i selskapet, og får mulighet til å komme med synspunkt for selskapets utvikling. Kommunens Eiermelding sier at generalforsamlingsrepresentantene skal rapportere årlig til formannskapet, og det er av mange kommuner ansett å være en praktisk løsning. Uansett er dette punktet i Eiermeldingen ikke fulgt opp for Klæbu Industrier del. Revisjonen ser dette i sammenheng med selskapets opplevelse av at kommunens folkevalgte ikke ser hvilken rolle selskapet spiller og kan spille for kommunen. Vårt inntrykk er at det er behov for mer orienteringer om selskapets virksomhet til politisk nivå.

Hva gjelder kommunens mulighet til å kjøpe mer fra Klæbu Industrier AS, er det en mulighet kommunen kan vurdere fortløpende. Samtidig har kommunen en tydelig målsetting om at selskapet skal drives uavhengig av kommunen, og en del av det er at kommunen ikke gir selskapet særlige fortrinn foran andre leverandører i markedet. Videre må kommunen være bevisst at de ikke kan kjøpe direkte fra Klæbu Industrier AS for slike summer at kravene til konkurranse i regelverket om offentlige anskaffelser aktiveres.

### **Generalforsamling**

Klæbu kommune har en god praksis for å velge representanter til generalforsamling gjennom formelle kommunestyrevedtak. Kommunen må imidlertid være bevisst på at når det først er valgt flere representanter til å utgjøre generalforsamling, bør ikke ordfører alene representere kommunen, slik det skjedde ved den ekstraordinære generalforsamlingen høsten 2015. Formelt sett er det da de valgte representantene (eller vara for disse) som har kompetanse til å utøve kommunens myndighet i generalforsamling, om ikke kommunestyret bestemmer annet gjennom nytt vedtak.

Utover dette er vår vurdering at generalforsamlingene i Klæbu Industrier i all hovedsak gjennomføres i tråd med aksjeloven. Styret har etter aksjeloven § 5-7 adgang til forenklet

generalforsamlingsbehandling når eier samtykker til det. I slike tilfeller som omtalt i kap. 3.2.2 (ekstraordinær generalforsamling i forbindelse med anbud) bør styret vurdere å benytte denne adgangen for å unngå å bryte aksjelovens prinsipper for innkalling.

### **Valg til styret**

Klæbu kommune har selv vedtatt at det skal vedtektsfestes bruk av valgkomite for kommunale selskaper, men det er ikke gjort for Klæbu industrier. Kommunen har videre sagt at det ikke bør sitte folkevalgte i styret i kommunalt heleide selskap, noe det gjør i Klæbu industrier. Disse to forholdene medfører dermed avvik fra kommunens egne vedtak om hvordan eierskap skal utøves.

KS' anbefalinger om at det etableres rutiner for egenevaluering i styret eller at styremedlemmer som har behov for det får opplæring, er heller ikke fulgt opp. Dette begrunnes til dels med at styret har god kontinuitet. Etter revisjonens syn bør kommunen oppfordre styrene i kommunalt eide selskaper til å etablere rutiner for slik egenevaluering. I forlengelsen av dem vil det bli tydelig også for styret selv om det kan være behov for opplæringstiltak. Dette gjelder uavhengig av om styrene er satt sammen av «eksterne» styremedlemmer eller om representantene har tilknytning til eierkommunen. Det er imidlertid klart at verken rollen som folkevalgt eller som ansatt i administrasjonen automatisk medfører innsikt i styrearbeid, aksjeloven og drift av selvstendige selskaper. Det er helt sentralt at kommunen sikrer at alle styremedlemmer i kommunalt eide selskaper har forståelse for hva rollen som styremedlem i et eksternt aksjeselskap innebærer: at dette ikke er et verv der man representerer kommunen, men et personlig verv der man kan bli holdt personlig ansvarlig for hvordan vervet utøves.

Styret i Klæbu Industrier er preget av sterkt tilknytning til eierkommunen, både politisk nivå og administrativt. Denne rolleblanding medfører særlig en prinsipiell utfordring: styremedlemmene i et aksjeselskap er personlig valgt, med et personlig ansvar (erstatningsrettslig og strafferettslig) for hvordan de utøver vervet sitt i styret. Ingen kan representere en kommune i et styre – man representerer kun seg selv. I et tilfelle der kommunens interesser strider mot selskapets interesser, skal styremedlemmene handle ut fra selskapets beste. Prinsipielt sett kan det da være utfordrende at så mange av styremedlemmene har så tett tilknytning til kommunen.

Aksjelovens ordning er at eier utøver sin myndighet i generalforsamling, ikke gjennom styret. Dette er bakgrunnen for at KS anbefaler at kommunen velger styremedlemmer ut fra selskapets behov for kompetanse, ikke ut fra kommunetilhørighet, partitilhørighet eller lignende. Revisor har likevel et klart inntrykk av styret i Klæbu industrier i praksis fungerer på

en god måte, og at kompetansesammensetningen i hovedsak er god og relevant. Klæbu industrier er et annerledes aksjeselskap sammenlignet med de fleste, og det ligger andre hensyn bak driften av Klæbu Industrier enn av mange andre aksjeselskap. Kommunen bør likevel være oppmerksom på de problemstillingene det medfører for selskapet å ha så tungt «kommunal representasjon» i styret ved framtidige styrevalg.

Revisjonen mener at kommunen med hell kan etablere bedre rutiner for valg til styret i Klæbu industrier, blant annet ved å etablere en valgkomite og tenke gjennom hva slags kompetanse man til enhver tid vil ha representert i styret. Selv om styret frem til i dag har vært preget av kontinuitet, trenger ikke det å være situasjonen framover.

### **Kjønnsbalanse**

Det er ikke kjønnsbalanse i styret i Klæbu Industrier. Det medfører et klart brudd på loven som Klæbu kommune bør rette opp i. Revisjonen ser det som uheldig at Klæbu kommune ikke har evnet å følge reglene om kjønnsbalanse i styret i et selskap kommunen eier fullt ut, og der kommunen på egen hånd utpeker fem av seks styrerepresentanter.

### **Salg av aksjer**

Kommunen har solgt sine aksjer i det kommunalt eide næringssselskapet Klæbu Næringshage AS til Klæbu Industrier AS. Dette salget var ikke vedtatt av det kompetente organet – formannskapet. Vi registrerer at ordfører orienterte om salget i formannskapet, men etter revisjonens vurdering innebærer salget likevel formelt sett et brudd på kommuneloven.

## 4 Selskapets økonomi og oppgaver

I dette kapitlet svarer vi på problemstilling 2: om selskapets økonomi og organisering i samsvar med formålet.

### 4.1 Kriterier

Følgende kriterier er utledet fra aksjeloven, Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv., KS' anbefalinger for eierstyring, generelle prinsipper for selskapsledelse, økonomistyring og internkontroll, økonomisk teori og selskapets vedtekter:

- Selskapet skal ha en forsvarlig egenkapital
- Regnskapet bør være i henhold til regnskaps- og bokføringslovgivningen og uten vesentlige avvik fra ekstern revisor
- Selskapet må ha økonomi til å kunne ivareta de oppgavene som er nødvendige for å nå formålet, herunder en forsvarlig drift.
- Klæbu industrier bør drives rasjonelt og effektivt da dette vil gi større ressurser til å hjelpe tiltaksdeltakerne.
- Det bør være rapporteringsrutiner som sikrer rett informasjon til eierne om økonomi og anskaffelser
- Daglig leder bør gi meldinger til eierne ved vesentlige endringer i selskapets virksomhet og økonomi
- Selskapet bør identifisere og håndtere risikoer som står i veien for å nå målene
- Klæbu Industrier AS bør tilby tilrettelagte arbeidsplasser i et omfang som tilsvarer eiers forventning
- Det bør være tett dialog mellom selskapet, NAV og tjenesteyterne i kommunen for å avklare behov og forventninger for fremtiden.
- Det forventes at styret utvikler forretningsmessige mål og strategier for selskapet som er i samsvar med kommunestyrets overordnede mål.
- De oppgavene selskapet utfører skal være i tråd med det formålet eierne har satt for selskapet.
- Selskapet må være oppmerksom på strukturendringer i samfunnet og dreie sin produksjon og tjenesteyting mot det som etterspørres i markedet. Selskapet bør søke flere bein å stå på, men samtidig ta minimal risiko. Selskapet skal ikke ekspandere utover kommunegrensene.
- Klæbu Industrier skal kunne driftes uavhengig av kommunens interesser. Selskapet skal være i stand til å stå på egne uavhengige ben uten noen form for subsidiering eller fortrinn gitt gjennom eierskapet.

## 4.2 Data

I det følgende presenteres data for økonomisk utvikling og status i Klæbu Industrier AS, styrets oppfølging av selskapet og hvorvidt selskapet ivaretar det vedtektsfestede formålet.

### 4.2.1 Selskapets økonomi

Revisor har hentet ut tall fra selskapets resultatregnskap og balanseregnskap for perioden 2010 - 2014 for å vise selskapets finansielle stilling. Nøkkeltallene gir et økonomisk bilde av selskapets drift i denne perioden. Tabell 1 nedenfor viser hovedtall fra selskapets resultatregnskap.

Tabell 1. Resultatregnskap Klæbu Industrier (1000 kr)

ÅR	2014	2013	2012	2011
<b>Sum driftsinntekter</b>	10 062	10 079	10 346	8 958
<b>Sum driftskostnader</b>	9 306	8 962	9 609	8 899
<b>Driftsresultat</b>	756	1 116	737	58
<b>Sum finansposter</b>	48	-4	-43	-49
<b>Årsresultat</b>	<b>804</b>	<b>1 112</b>	<b>694</b>	<b>6</b>

Kilde: Selskapets årsregnskap

Driftsinntektene har vært stabile i perioden 2012-2014, men hadde en vesentlig økning fra 2011 til 2012 på kr 1,39 mill. Driftsutgiftene har hatt en litt mindre økning i perioden. Dette medfører at selskapets driftsresultat, som viste et lite overskudd på kr 58 000 i 2011 i perioden 2012 – 2014 har vært på drøye kr 700 000, bortsett fra i 2013, da driftsresultatet var på over 1,1 millioner kroner. Lave finanskostnader i perioden bidrar til et ordinært resultat i samme størrelsesorden. Et godt driftsresultat forteller normalt at selskapet har en solid aktivitet som skaper verdier. Årsresultat er resultatet etter ordinære poster, ekstraordinære poster og skatt. Dersom resultatet er positivt kan man enten dele det ut til aksjonærene eller la det gå til styrking av egenkapitalen. Selskapet har vedtektsfestet at det ikke skal utbetales utbytte til aksjonærene.

Vi har i tabell 2 nedenfor lagt inn nøkkeltall som gir et bilde av selskapets drift<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> <http://www.proff.no/>



Tabell 2. Nøkkeltall for økonomisk drift av selskapet

Regnskapsanalyse	2014	2013	2012	2011
<b>Totalrentabilitet i %</b>	11,9	18,8	13,9	<b>1,2</b>
<b>Resultat av driften i %</b>	7,5	11,1	7,1	<b>0,6</b>
<b>Likviditetsgrad</b>	3,47	4,22	2,85	<b>2,24</b>
<b>Egenkapitalandel i %</b>	<b>75,8</b>	<b>70,7</b>	<b>60,8</b>	<b>54,1</b>

Totalkapitalrentabiliteten (TKR) i et foretak er et mål på avkastningen på selve eiendelene, og er viktig nøkkeltall ved lønnsomhetsberegning. Et rimelig nivå er 10 - 15%, men bør uansett ligge over det selskapet betaler for sine lån. Dersom for eksempel TKR er 10 %, og lånerenten er 11 %, taper selskapet på å låne penger. Tabellen viser at selskapets TKR er iht. anbefaling.

Resultatgraden angir hvor stor andel av inntektene som er igjen til sparing eller overføring til egenkapital av totale driftsinntekter. Vi ser av tabellen at resultatgraden er positiv for hele perioden.

Likviditetsgraden er et mål på hvor mye kortsiktige midler foretaket har i forhold til forpliktelsene selskapet har på samme tidshorisont. De tradisjonelle kravene til god likviditet er at likviditetsgrad 1 skal være større enn 2. Tabellen viser at selskapets likviditetsgrad er i tråd med anbefalingen.

Egenkapitalandelen viser hvor stor andel av eiendelene som er finansiert med egenkapitalen. En egenkapitalandel på 100 % betyr at finansieringen er gjort kun gjennom egenkapital, mens en egenkapitalandel på 0 % innebærer at det ikke finnes noe egenkapital i det hele tatt. En høy egenkapitalandel innebærer lav økonomisk risiko, mens en lav egenkapitalandel vanligvis innebærer høyere risiko for virksomheten. Klæbu Industrier har i 2014 en egenkapitalandel på 75,8%.

### Selskapets drift

I Klæbu kommunens eierskapsstrategi pekes det på at virksomheten må drives rasjonelt og effektivt da dette vil gi større ressurser til å hjelpe tiltaksdeltakerne. Kravet til effektiv drift er ikke operasjonalisert i noe styrende dokument.

En hensiktsmessig metode for å måle effektivitet, er å sammenligne mot andre tilsvarende aktører. Indikator.no er bransjens interne benchmarkingssystem. Systemet består av 25 indikatorer som sett i sammenheng måler selskapets utvikling og evne til å levere gode

atføringstjenester. Indikatorene gjør det også mulig å sammenlikne selskapene for å finne "best practice". Det finnes imidlertid ikke tilgjengelige data på om tjenestene produseres så billig som mulig for et gitt omfang og kvalitet på tjenestetilbudet. Man måtte i så fall måle hvor mye ressurser selskapet bruker på å løse oppgavene (produksjon av tjenester), og vurdere hvor mye innsatsfaktorer de andre selskapene bruker i forhold til dette.

NAV har lagt ut en del tjenester på Doffin, hvor ulike tilbydere gis mulighet til å konkurrere om NAV sine oppdrag. Hvis det i økende grad skulle bli en omdisponering av midler fra faste tiltaksplasser til konkurranseutsetting, vil selskapets mulighet til å vinne anbud dels gjenspeile selskapets økonomiske effektivitet.

#### 4.2.2 Selskapets inntektskilder

Hovedlinjen i eierskapsmeldingen er at Klæbu Industrier AS skal arbeide for å være uavhengig av sin eier. Eier ønsker at selskapet skal være i stand til å stå på egne uavhengige ben uten noen form for subsidiering eller fortrinn gitt gjennom eierskapet. Selskapet har i hovedsak 3 inntektskilder

1. Betaling for forskjellige tiltak fra NAV.
2. Klæbu kommune betaler en egenandel per VTA-plass, samt for kjøp av diverse aktivitetstilbud mm.
3. Salg til privatpersoner, næringsliv og kommunen.

Tabell 3 nedenfor viser en fordeling av selskapets inntekter for 2014.

#### Selskapets inntekter 2014

	Inntekter	Hele selskapet	VTA	APS	Andre	Aktivitets-tilbud
1	Salg av varer og tjenester	2 608 905	860 939	521 781	339 158	887 028
2	Salg av plasser til kommunen og andre	3 256 500				3 256 500
3	Betaling for forskjellige tiltak fra NAV	3 025 234	1 828 866	841 569	354 909	
4	Betaling fra kommunen for VTA-plasser	459 808	459 810			
5	Øvrige driftsinntekter	711 250			711 250	
6	<b>Sum driftsinntekter</b>	<b>10 061 697</b>	<b>3 149 615</b>	<b>1 363 350</b>	<b>1 405 317</b>	<b>4 143 528</b>

### Rad 1: Salg av varer og tjenester

Dette er salg av varer og tjenester til andre enn kommunen. I underkant av 30 prosent inntektene kommer fra salg av varer og tjenester. Dette er i hovedsak ulike oppdrag for både borettslag/sameier, private og bedrifter, og selskapet har i dag faste avtaler med 10 borettslag/sameier, 20 privatkunder og 7 bedrifter. Selskapet produserer også en del treprodukter; varmpumpehus, dåpslysestaker, trekors, ved og tennruller, og har også en maskinpark både til eget bruk og til utleie.

### Rad 2: Salg av plasser til kommunen og andre

Dette gjelder aktivitetstilbud til bl.a. psykisk utviklingshemmede fra Klæbu kommune, samt salg av plasser til andre brukergrupper som f.eks. flyktninger til språkopplæring, kriminalomsorgen i frihet m.fl.

### Rad 3: Betaling for forskjellige tiltak fra NAV.

Det ble en endring i betalingspraksisen for tiltakene avklaring, arbeidspraksis og varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet med virkning fra 1. juli 2012. Dette innebærer at NAV kun betaler for de tiltaksplassene som faktisk er benyttet. Samtidig medfører dette også en endring fra forskuddsbetaling til etterskuddsbetaling<sup>12</sup>. For tiltak i skjermet virksomhet inngås det årlig avtaler om forhåndsbestilte plasser med 6 måneders oppsigelsesfrist.

Dette skaper ifølge daglig leder i Klæbu Industrier noe usikkerhet for inntektene til selskapet. Leder av NAV Klæbu forteller at det er NAV som godkjenner antall tilskuddsdeltakere og yter økonomisk tilskudd i samsvar med antall plasser som er i bruk til enhver tid. Han forteller videre at antall VTA-plasser hos Klæbu Industrier har vært stabilt de siste årene. Risikoen for endringer i antall plasser synes i hovedsak å opptre når en deltager for eksempel går av med pensjon e.l. Da kan VTA-plassen eventuelt bli omfordelt av NAV-fylke. Her har NAV-Klæbu, i likhet med andre NAV-enheter i Sør-Trøndelag, mulighet for å komme med innspill/ønsker, men de plassene fylket har fått tildelt fordeles av NAV Sør-Trøndelag. Selskapet mottar ca. 140 000 kroner fra NAV i tilskudd. Det er i den forbindelse et krav om at tiltaksarrangør i tillegg skal motta et kommunalt tilskudd som skal utgjøre minst 25 prosent av det statlige tilskuddet. Dette er ikke en subsidie, men en del av avtalen med NAV.

APS er et arbeidsrettet tiltak for de med redusert arbeidsevne og usikre yrkesmessige forutsetninger, og som kan ha nytte av tett og bred oppfølging. Målet med tiltaket er å avklare

---

<sup>12</sup> NAV Fylkene: Informasjon om endret betalingspraksis fra 1.7.2012 for tiltakene avklaring, arbeidspraksis og varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet.

arbeidsevne, samt å styrke muligheter til å komme i arbeid eller utdanning. En APS – plass blir per dd betalt med kr 14.870,- pr mnd. Det vil si kr. 178.440 per år. Fem plasser vil da utgjøre et årlig tilskudd på kr. 892.200.

#### Rad 4: Betaling fra kommunen for VTA-plasser.

Klæbu kommune gir ikke noe tilskudd til Klæbu Industrier, men kjøper VTA-plasser og en del tjenester fra selskapet. Etter avtale skal Klæbu kommune betale kommunalt tilskudd på VTA-tiltakene, minimum 25 % av forventede utgifter på en VTA-plass. I 2014 betalte kommunen minimumsbeløpet, og dette utgjorde kr 459 808 for 13 faste VTA-plasser.

Daglig leder forteller at siden alternativet til VTA og en del andre tiltak er at arbeidstakerne ikke jobber i det hele tatt, er dette ren samfunnsøkonomisk gevinst. Dette mener daglig leder også er en gevinst for det offentlige. Han forteller at selv om en VTA-plass koster stat og kommune 180.000 kr i året, er alternativet dyrere: En dagsenterplass koster kommunene i gjennomsnitt 300 000 kr i året.

#### Rad 5: Øvrige driftsinntekter.

Dette er i hovedsak inntekter fra for eksempel drift av hjelpemiddellager, fakturering av felleskostnader og kjøp av tjenester fra regnskapsfører, noe utleie, samt aktivitetstilbud til f.eks flyktninger og andre med stort bistandsbehov i perioder.

### **Produksjon av varer og tjenester**

Et eventuelt overskudd beholdes av selskapet, slik at midlene kan brukes til det beste for brukerne. Selskapet produserer også en del tjenester, herunder snøbrøyting, plenklipping og vaskeri. I følge forskrift om arbeidsrettede tiltak § 4-5 skal subsidiering ikke forekomme på tvers av de enkelte tiltakene eller fra utførelsesvirksomheten til annen virksomhet, eksempelvis forretningsdrift. Tilskudd knyttet til tiltaksplasser skal kompensere for at arbeidskraften ikke har forutsetninger for å yte på linje med ordinære arbeidstagere, og er ikke ment som en subsidiering av arbeidskraft. Slik sett ligger det ikke et konkurransevridende element til grunn i utgangspunktet. For at det skal oppstå konkurransevridende effekter i favør av selskapet må tilskuddene brukes til å prise varer og tjenester lavere enn man kunne gjort i en vanlig produksjonssituasjon – i konkurranse med andre aktører. Produksjon og levering av tjenester skal ikke skje gjennom å dumpe priser for å utkonkurrere ordinære bedrifter.

- Daglig leder forteller at de har tre inntektsområder: NAV(tiltaksplasser), Klæbu Kommune (div avtaler) og private personer/firma, og at de er bevisst på å unngå kryssfinansiering mellom tiltakene og fra hvor de får pengene.

- Selskapets revisor har avgitt normal revisjonsberetning for perioden 2012 – 2014. Dette tilsier at bokføring og regnskapsrapportering er tilfredsstillende og at årsregnskapet er i overensstemmelse med god regnskapsskikk.

#### 4.2.3 Veien videre

Selskapet går med overskudd og har lite gjeld. Dette gir muligheter for ytterligere forretningsutvikling og enda bedre tjenester til brukerne av tilbudet.

Selskapet har i sin strategiplan 2013-2018 beskrevet hvordan de ser på framtiden. Styreleder forteller at strategien er resultat av en bred og grundig prosess. De startet med å arrangere et dagsseminar der styret, rådmann, kommunalsjefer og næringsutvalget deltok i strategiske drøftelser. Daglig leder, styremedlemmer og ansattrepresentanter var sentrale i slutføringen.

I strategiplan 2013-2018 ser man hvordan man ser for seg at selskapet skal utvikles videre. For å oppnå dette satser man på å utvikle egne produkter, bedre markedsføringen og ha en person som arbeider konkret med salg av tjenester og markedsføring. De ønsker videre å utvikle seg igjennom

- en utvidelse av vaskeriet
- få til matombringing i kommunen
- drifte hjelpemiddellageret for kommunen
- utvide ryddegruppen
- drive med aktivisering av eldre ved sykehjemmet
- holde kurs for ulike aldersgrupper innen selvmestring
- se hva de kan få ut av samhandlingsreformen
- opprette ny miljøstasjon

Strategiplanen inneholder også en vurdering av sterke og svake sider og muligheter fremover. Styreleder forteller at de hele tiden prøve å forberede seg for nye oppgaver, men at det er krevende å finne oppgaver som er egnet også for brukerne, ikke bare ordinære ansatte. Styreleder forteller videre at det er viktig at eier er tydelig på hva de ønsker å få ut av selskapet.

*«Vi har drøftet at det ikke alltid har vært like tydelig, og at vi kunne ha ønske oss at kommunen som eier var tydeligere på hva de kunne bruke selskapet til. For eksempel kunne vi ønske oss å bli brukt til å bistå kommunen med frafalls- og asylproblematikk. Men vi sliter med å få kommunen til å se at de har en ressurs de kan bruke, og at vi kan bidra i lokalsamfunnet på en viktig måte.»*

Daglig leder forteller at han hele tiden vurderer nye muligheter for å skaffe nye inntekter til selskapet, og at det etter hans skjønn er flere mulige veier. De arbeider hele tiden med å utvikle selskapet, og prøver å finne nye områder/produkter de ansatte kan arbeide med. Eksempler på dette er:

- Selskapet kjøpte nylig alle aksjene i Klæbu næringshage, hvor målet er å fusjonere med selskapet og bl.a. starte med utleie til private næringsdrivende. Daglig leder forteller at hovedformålet med dette kjøpet og overtakelsen er ønske om at bedriften Klæbu Industrier AS skal samlokaliseres i tillegg til å drive utleie til næringsdrivende. Dette kan føre til ett positivt og godt samarbeid med evt nye praksisplasser til deltagerne på sikt.
- Selskapet kjøpte kundelisten, varelager og produktet FYR og FLAMME fra Tennhjelp AS. Firmaet ble avviklet, og daglig leder ansatt i Klæbu Industrier for å drive dette videre.

Daglig leders syn er at kommunen må ønske å bruke selskapet innenfor flere områder. Dette er det etter hans syn rom for, og han viser til at det er flere eksempler på at kommunen bruker andre aktører hvor Klæbu Industrier kunne ha levert det samme.

*«Jeg er usikker på om kommunen ser gevinsten de har som følge av for eksempel et redusert sosialbudsjett på grunn av den virksomheten vi driver.»*

Daglig leder forteller videre at mulige satsingsområder fremover er for eksempel introduksjonsprogram for nye flykninger, undervisningstilbud til flykninger, voksenopplæring for selskapets egne deltagere, oppfølging av frafallselever fra skolen, gjenbrukstorg, matutbringning ol. Daglig leder forteller også at styret bør bidra med forslag til å finne nye områder å tjene penger på.

Eier forteller at kommunen er en stor bestiller av varer og tjenester fra Klæbu Industrier, og eier tror ikke at det innenfor dagens rammer er mulig å øke dette. Eier forteller videre at det er viktig med konkurranse og likebehandling mellom andre aktører i området. Det faktum at det her er snakk om et heleid kommunalt aksjeselskap tilsier at kommunen må utøve ekstra varsomt skjønn, for ikke å skape grunn til mistanke om forskjellsbehandling mellom ulike næringsaktører.

Eier ønsker at selskapet skal være med å løse utfordringer for kommunen, og mener at daglig leder er flink til å finne oppgaver innenfor selskapets mulighetsrom. Rent generelt er det viktig å få folk i aktivitet og arbeid, og særlig relevant er det med frafallsproblematikk i videregående skole.

Leder for NAV Klæbu forteller at han har inntrykk av at Klæbu Industrier står på for å sikre gode tilbud for sine brukere, herunder å finne områder hvor man kan utvikle selskapet videre.

Her er NAV-Klæbu en naturlig samtalepartner i så måte. På ledernivå forteller han at det kan det være diskusjoner om økonomi, styringssignaler fra statlig nivå osv, herunder er det naturlig å diskutere mulige veier for bedrifter som Klæbu Industrier. Når det gjelder muligheter fremover så er tema for tiden bl.a. den kommende aktivitetsplikt/arbeidsplikt for sosialhjelp samt bistand når det gjelder flyktninger i kommunen.

### **Anbud**

Selskapet leverer også tjenester etter anbudskonkurranser. Daglig leder forteller at selskapet har mulighet til rask omstilling og kan delta i anbudskonkurranser, men ikke utover størrelsesområdet 10 – 20 plasser. En størrelsesorden utover dette kan selskapet eventuelt håndtere ved å samhandle med andre. Daglig leder forteller videre at de ikke er veldig aktive med anbud nå siden tiltaks-anbudene nå er ferdigstilte, men at de følger med på Doffin om noe spennende vil dukke opp. Hvis så er tilfellet, kan selskapet eventuelt ha en dialog med andre bedrifter for å sondere muligheten for et eventuelt samarbeid hvis det ikke er hensiktsmessig å delta i anbudskonkurransen alene.

#### **4.2.4 Internkontroll i Klæbu Industrier AS**

Styret har ifølge aksjeloven ansvar for at selskapet er underlagt betryggende kontroll. I dette ligger et ansvar for å følge opp at selskapet forholder seg til lov og regelverk, at produksjonen har tilfredsstillende kvalitet, at selskapet når sine målsettinger og at det drives økonomisk forsvarlig. KS anbefaler også at styret foretar risikovurderinger og iverksetter risikoreducerende tiltak.

I strategiplanen 2013 - 2018 er det beskrevet hva som skal være selskapets føringer og hvordan dette skal oppnås. Det synes ikke å være noen skriftlig tilbakemelding på dette, eller noen plan for hvordan man skal jobbe mot målene i strategiplanen. Årsrapporten for 2014 inneholder for eksempel ingen kobling opp mot strategiplanen eller noen vurdering av hva som eventuelt er gjort for å nå de vedtatte målene.

Tidligere ordfører forteller at kommunen som eier kunne ha vært mer tydelig på hva den ønsker med selskapet slik at selskapet ble enklere å måle/evaluere:

*«Oppgavene som er lagt inn i selskapet sier vi skal gjøres på beste mulige måte, utover det gir ikke eierskapsmeldingen noen føringer. Styrets sammensetning gjør imidlertid at det ikke er like nødvendig å ha en eierskapsstrategi med tydelige føringer.»*

Dette begrunner han med at kommunens administrative representanter i styret har stor forståelse for de utfordringene kommunen har, og dermed sikrer at eiers føringer og behov blir tydelig for styret.

Styreleder forteller at han opplever å ha betryggende kontroll av selskapet som følge av en hensiktsmessig dialog med daglig leder og den jevnlige rapporteringen til styret. I tillegg har styret en god trygghet i Equass, som kvalitetssikrer veldig mange av de prosessene som skjer i virksomheten.

Daglig leder forteller at selskapet har løpende risikovurderinger knyttet til økonomien, og at de jobber kontinuerlig med å gjøre mest mulig konkurransedyktig. Eksempler på dette er:

- Håndtering av brøyteavtaler og dyrt utstyr.
- Hvordan håndtere usikkerheten rundt NAV fylke og endrede retningslinjer for vår drift.
- Bortfall av deltagere på aktivtetsavtalen, skal vi opprettholde antall ansatte eller må vi vurdere oppsigelser?
- Arbeidsoppgaver for svaktfungerende - er produktene lettsolgte eller må vi omstille oss?

### **EQUASS/Kvalitetssystem**

Arbeid- og velferdsdirektoratet har satt som krav at alle arrangører av skjermede tiltak skal ha implementert et system for kvalitetssikring med ekstern revisjon og sertifisering. Klæbu Industrier er sertifisert gjennom EQUASS. EQUASS Assurance er et europeisk system for kvalitetssikring av velferdstjenester med ekstern revisjon og sertifisering. Det gir tjenesteleverandører i velferdssektoren anledning til å sikre kvaliteten av tjenestene overfor brukere og andre samarbeidspartnere.

EQUASS Assurance legger til grunn at sertifiserte leverandører av velferdstjenester skal drive virksomheten i tråd med 10 overordnede prinsipper. Det stilles 50 overordnede krav til virksomheter som ønsker å sertifisere seg. EQUASS Norge AS gjennomfører videre en revisjon av selskapet hvor en sjekklister på 100 punkter (100 ja/nei spørsmål) skal avklare om virksomheten drives i tråd med de overordnede kravene eller ikke. Dersom virksomheten innfrir alle krav vil den bli sertifisert, og mottar et sertifikat som bekrefter dette.

Daglig leder forteller videre at de har bygd opp ett kvalitetssystem kalt WisWeb<sup>13</sup>. Der legges det meste av avtaler, styrende dokumenter og prosedyrer. Avviksskjema er imidlertid ikke en

---

<sup>13</sup> WisWeb er et intranett med bl.a. nettsider, kvalitetsstyring og prosjektstyring.



del av dette systemet. Han forteller at det er avdelingsleder/verneombud og eventuelt daglig leder som håndterer avvik, og at avvik registreres i et papirbasert system, følges opp og lukkes på laveste mulig nivå.

### **Forholdet til offentligrettslig lovgivning**

For selskap som opererer i landskapet mellom privat og offentlig virksomhet, er det viktig å få avklart hvilke offentligrettslige regler de eventuelt må forholde seg til. Som offentlige eiere bør kommuner stille krav om at selskap enten forholder seg til aktuelt lovverk, eller får avklart om lovene gjelder for den aktuelle virksomheten.

Både offentliglova og lov om offentlige anskaffelser kan gjelde for heleide kommunale selskap. Den førstnevnte loven har betydning for hvordan selskapet skal forholde seg til eventuelle innsynsforespørsler, men også for eksempel om hvordan selskapet journalfører henvendelser og dokumentasjon. Den andre loven har betydning for hvordan selskapet gjennomfører store kjøp i markedet.

Revisjonen har fått oversendt vurderinger av begge lovenes anvendelse på selskapets virksomhet, innhentet av selskapet selv. Vurderingen av regelverket for offentlige anskaffelser konkluderer med at det er forsvarlig for selskapet å ikke legge til grunn dette regelverket for sine aktiviteter. Dokumentasjonen på vurdering av offentliglova gjelder ikke Klæbu Industrier konkret, men kan tas til inntekt for at offentliglova ikke gjelder sammenlignbare selskaper.

### **Rapportering og dialog**

For å oppnå god internkontroll er det ifølge COSO-modellen viktig med effektiv og tidsriktig informasjon og kommunikasjon, både horisontalt i organisasjonen og med samarbeidspartnere. Dette er nødvendig for at den enkelte skal kunne utføre det ansvaret de er tildelt.

Daglig leder forteller at samarbeidet med Nav-lokalt oppleves som godt, og at de i felleskap er opptatt av å finne gode løsninger. Det er faste møter med leder og m/saksbehandlere for NAV-lokalt første fredag i hver måned. Han forteller videre at de får gode tilbakemeldinger fra NAV fylke og NAV lokal på den jobben de gjør. Daglig leder forteller videre at samarbeidet med NAV Sør-Trøndelag oppleves som mer utfordrende, og at det preges av uforutsigbarheten som selskapet opplever som følge av deres ansvar for å fordele bl.a. atfføringsplasser med mer.

Leder av NAV Klæbu forteller at mesteparten av dialogen handler om brukerne og opplegget for brukere. Kontakten styres av en møteplan. Det er faste møter med ledelsen i Klæbu Industrier første fredag i hver måned, det er også jevnlig møter i forbindelse med at NAV-Klæbu har et oppfølgingsansvar for flere av de som arbeider i selskapet. I tillegg har lederne en del uformell kontakt, og det er lav terskel kontakt for å ta kontakt per telefon eller ved oppmøte på kontorene.

Styreleder forteller at han har tilstrekkelig informasjon om driften av Klæbu Industrier som følge av en jevnlig dialog med daglig leder og ved regnskapsrapportering og daglig leders rapport på hvert styremøte. Daglig leder forteller at det er viktig at styret skal være informert om relevante forhold siden det bl.a. er tett uformell kontakt mellom daglig leder og politisk nivå i kommunen. Styret har 5-8 styremøter hvert år og får løpende oppdaterte økonomiske rapporter og informasjon om det som ellers synes å være relevant.

Daglig leder forteller at det rapporteres skriftlig (årsrapport) til generalforsamling en gang i året. Det er videre jevnlig kontakt med politisk og administrativt nivå i kommunen – både formelt og uformelt - og han opplever at det er interesse for selskapet og det de holder på med. Styreleder og daglig leder har møteplikt når det er generalforsamling. Det oppleves videre å være en god dialog med tidligere ordfører, både formelt og uformelt, og også gode bånd mot ny ordfører. Eier forteller at styret får gode orienteringer og økonomirapporter fra daglig leder. Eier har tilgang til disse rapportene i tillegg til årsmeldingen.

## **4.3 Revisors vurdering**

### **4.3.1 Økonomi**

Selskapet finansierer sin virksomhet ved tilskudd fra det offentlige og ved salg av varer og tjenester. Klæbu Industrier AS har en solid økonomi. Det synes å være nok økonomisk kraft i selskapet til å møte mulige utfordringer fremover, og i den forbindelse må man bare fortsette det gode arbeidet som gjøres i selskapet. Selskapet synes å ha god oversikt over mulighetsrommet fremover og prøver å gripe de mulighetene som byr seg.

Selskapet har signalisert interesse for å kunne utføre flere oppgaver i Klæbu kommune, både for eier og lokalsamfunnet for øvrige. Når eier, som er en stor bestiller av varer og tjenester fra Klæbu Industrier, imidlertid signaliserer at man ikke kan forvente økt inntekt innenfor dagens rammer, er det greit å ta med seg denne føringen i det videre arbeidet. Her må selskapet prøve

å forbedre sin konkurranseevne på de markedsområdene de eventuelt har mulighet til å få (økt) salg av varer og tjenester til kommunen.

Selskapet kommer i kapittel 4.2.2 (side 28) med et eksempel som viser at kommunen kan spare penger på det arbeidet som utføres i Klæbu Industrier. Revisor tar ikke stilling til regnestykket. Revisor tror imidlertid at det å vise potensiale for gevinster hos sine samarbeidspartnere, herunder Klæbu kommune, kan være positivt når det gjelder å øke engasjementet og inntektene for selskapet.

Når det gjelder NAV, så er det en iboende usikkerhet rundt eventuelle endringer i rammebetingelse, herunder vilkår for tilskudd fra NAV og økt konkurranse på markedet. Det er for eksempel innført anbud innen oppfølgings- og avklaringstiltak, og man kan ikke se bort fra at det på sikt kan komme andre endringer i rammebetingelser innenfor selskapets kjerneområde. Dette gjør at selskapet kan stå overfor noen økonomiske utfordringer i fremtiden.

Generelt sett kunne revisor ønsket større planmessighet i arbeidet med å realisere målene i strategiplanen enn ad-hoc metoden som nå synes å være gjeldende. En strategi skal tydeliggjøre de viktigste veivalg og prioriteringer. Her har selskapet for øvrig gjort en god jobb. Men revisor savner en plan for hvordan selskapet allokterer sine ressurser mot forskjellige tiltak for å nå målene. Her kunne man også utarbeidet enkle oppfølgingsrutiner som sikrer at man til enhver tid vet om man er på vei mot å oppnå målene som er satt.

### **Uavhengighet fra eier**

Eier forteller at det er viktig med konkurranse og likebehandling mellom andre aktører i området, og her må nok selskapet belage seg på at de i større grad må delta i ulike anbudskonkurranser for å få nye oppdrag fra kommunen.

### **Anbud**

Det stilles en rekke krav til bedrifter som skal ivareta de ulike typer deltakere, og et lite fagmiljø som hos Klæbu Industrier kan ha en begrensning med tanke på hvilken type deltaker selskapet kan motta. Hvis anbudene er knyttet til avgrensede tidsperioder, kan det videre være en utfordring både å rekruttere nødvendig spisskompetanse og holde på dem til oppdragsperioden avsluttes. Daglig leder forteller imidlertid at Klæbu Industrier har kapasitet til å utvide antall plasser i størrelsesorden 10-20 plasser uten å ansette flere, og at de også er beredt til å samarbeide med andre aktører i markedet hvis dette synes nødvendig eller hensiktsmessig.

Et usikkerhetsmoment i forbindelse med oppdrag fra NAV er at selskapet kan forplikte seg til å stille et vist antall plasser tilgjengelig for NAV, samtidig som etaten kun betaler for anvendte plasser. Man kan dermed risikere at man bemanner opp mm., uten at NAV melder inn nok tiltaksdeltakere til at de klarer å fylle opp avtalt antall plasser.

#### 4.3.2 Internkontroll

Klæbu Industrier AS er EQUASS-sertifisert. Selskapets prosedyrer, rutiner og føringer er arbeidsverktøyene for å nå kravene i Equass. Dette gir tjenesteleverandører i velferdssektoren anledning til å sikre kvaliteten av tjenestene overfor brukere og andre samarbeidspartnere<sup>14</sup>. Revisjonen ser det som positivt at selskapet har et avklart forhold til lov om offentlige anskaffelser og offentleglova.

Intervjuinformasjonen tyder på at det er etablert et hensiktsmessig system for håndtering av avvik. Avvik varsles og korrigeres på lavest mulig nivå.

Deling av informasjon og god kommunikasjon er nødvendig for god styring av selskapet. Etter revisjonens oppfatning bidrar en god og hensiktsmessig møtестruktur til god informasjonsflyt i selskapet og med samarbeidspartnere. Intervjuinformasjon tyder også på at det er enkelt å ta kontakt med samarbeidspartene for å få informasjon og avklaring – både muntlig og via e-post.

---

<sup>14</sup> <http://www.equass.no>

## 5 Høring

En foreløpig utgave av rapporten ble sendt på høring til selskapet ved styreleder og daglig leder, og kommunen ved ordfører og rådmann.

- Ordfører avga høringssvar innen fristen.
- Daglig leder i Klæbu Industrier AS kom med tilbakemelding på enkelte faktakorrigeringer.

Se høringssvar i vedlegg 2.

Revisor har gjort nødvendige endringer i datakapittelet og endret sammendraget basert på ordførerens tilbakemelding vedrørende:

- Salg aksjer
- Valg til generalforsamling

## 6 Konklusjoner

Her følger konklusjonene på de to problemstillingene våre.

*Problemstilling 1: Forvalter Klæbu kommune sitt eierskap i Klæbu Industrier AS i tråd med kommunestyrets vedtak, selskapslovgivningen og normer for god eierstyring?*

Vår konklusjon er at Klæbu kommune bare i noen grad forvalter sitt eierskap i tråd med disse føringene. Revisjonen ser det som positivt at kommunen har en tydelig strategi for sitt eierskap i selskapet, og at selskapets styre ser ut til å ha sørget for god økonomisk kontroll i selskapet.

Kommunen må likevel endre praksis på noen områder. Kravet til kjønnsbalanse i styret i kommunalt eide selskap er ikke oppfylt. Kommunen har heller ikke fulgt opp egne vedtak om eierutøvelse hva gjelder valg av folkevalgte til styret i kommunalt heleide selskap, vedtektfesting av bruk av valgkomite og rapportering til kommunestyre eller formannskap fra generalforsamling.

*Problemstilling 2: Er selskapets økonomi, organisering og oppgaver i samsvar med formålet?*

Vår konklusjon er at Klæbu Industrier AS er et godt drevet selskap med solid økonomi, god styring og gode rutiner, som utnytter sitt handlingsrom på en god måte og dermed utfører sine oppgaver innenfor det formålet kommunen har satt.

### 6.1 Anbefaling

Revisjonen anbefaler Klæbu kommune å gjennomgå sine prosesser for eierstyring av Klæbu Industrier med mål om å:

- Sørge for bedre informasjonsflyt mellom kommunestyret som eier og selskapet
- Forbedre prosessene for valg til styret slik at man sikrer at kommunestyrets vedtak og sentrale krav i lov oppfylles, og at styret får den nødvendige kompetansen også fremover.

## Kilder

«Aksjeloven og allmennaksjeloven», kommentarutg, Aarbakke m.fl., Universitetsforlaget, 2012

«Kommuneloven med kommentarer», Overå og Bernt, 4. utgave, Kommuneforlaget 2006

«Kommunalrett», Bernt m.fl., Universitetsforlaget, 4. utgave, 2008

«Kommunalt eierskap – roller, styring og strategi», Vibeke Resch-Knudsen, Kommuneforlaget 2011

«Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak», KS Eierforum 2009

«Eierskap - Behov og muligheter for politisk styring av selskaper og samarbeid i Kommunene», KS 2008

«Styrings og eierskap i kommunalt eide bedrifter», Vibeke Resch-Knudsen, Kommuneforlaget 2007

## Vedlegg 1

Klæbu Industrier AS  
v/Viggo Storvold  
Brandhaugvn. 2

7540 Klæbu

**Advokater MNA**  
Børge Benum – leder  
Nina Ramstad Aatlo  
Tor Allstrin  
Håkon Andreassen (permisjon)  
Gry Brandshaug Dale  
Øyvind Gjelstad  
Solfrid Vaage Haukaas  
Cici Landgraff  
Erna Larsen  
Tove Lene Mannes (permisjon)  
Magne Revheim Mæland  
Øyvind Renslo  
Jostein Selle (adv.flm.)  
Cecilie R. Sæther (adv.flm.)  
Hanne Lyngstad Solberg  
Tom Venstad (adv.flm.)  
Jon Østensvig

Marion Gjerdrum (sekretær)

Dato:  
13. mai 2009

Vår referanse:  
09/01204-1

Arkivkode:

Ansvarlig advokat:  
Nina Ramstad Aatlo

Deres referanse:

### **Klæbu Industrier AS - forholdet til anskaffelsesregelverket**

Vi viser til telefonsamtale og mail av 7. d.s., der Klæbu Industrier AS ber KS Advokatene foreta en vurdering av om selskapet omfattes av reglene om offentlige anskaffelser.

For ordens skyld presiserer vi at vurderingen er foretatt på grunnlag av de faktiske opplysninger som er oppgitt fra selskapet selv. Andre faktiske opplysninger ville naturligvis kunne medført en annen konklusjon enn den nedenfor følgende.

I lov av 16.07.1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser heter det i § 2:

*"Oppdragsgivere som er omfattet*

*Loven gjelder for statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer. Loven gjelder for rettssubjekter som driver virksomhet innenfor forsyningssektorene, i den utstrekning dette følger av internasjonale forpliktelser og forskrifter gitt i medhold av loven. Loven gjelder også for andre rettssubjekter i saker om bygge- og anleggskontrakter, dersom det offentlige yter tilskudd på mer enn 50 prosent av kontraktens verdi.*

*Kongen kan gi nærmere bestemmelser om hvilke oppdragsgivere som er omfattet av loven.*

*Kongen kan gi nærmere bestemmelser om lovens anvendelse på Svalbard og fastsette særlige regler av hensyn til de stedlige forhold."*

I forskrift av 07.04.2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser heter det i § 1-2:

*"Hvem som er omfattet av forskriften*

*(1) Denne forskrift gjelder statlige, kommunale, fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer og sammenslutninger dannet av en eller flere av disse.*

*(2) Et offentligrettslig organ er ethvert organ:*

- a. som tjener allmennhetens behov, og ikke er av industriell eller forretningsmessig karakter, og*
- b. som er et selvstendig rettssubjekt og*



*c. som i hovedsak er finansiert av myndigheter eller organer som nevnt i første ledd, eller hvis forvaltning er underlagt slike myndigheters eller organers kontroll, eller som har et administrasjons-, ledelses- eller kontrollorgan der over halvparten av medlemmene er oppnevnt av slike myndigheter eller organer."*

Det er disse to bestemmelsene som avgjør om en enhet omfattes av regelverket for offentlige anskaffelser eller ikke.

Det er klart at Klæbu Industrier AS ikke er statlig, kommunal eller fylkeskommunal myndighet. Spørsmålet er derfor om selskapet omfattes av begrepet "offentligrettslig organ". Alle de tre vilkårene som er angitt i forskriftens § 1-2 (2) må være oppfylt, for at et organ skal anses som et offentligrettslig organ som er omfattet av regelverket.

Det er klart at Klæbu Industrier AS er et selvstendig rettssubjekt. Vilåret angitt i bestemmelsens bokstav b) er dermed oppfylt.

For å vurdere om vilåret angitt i bokstav a) er oppfylt, må det foretas en helhetsvurdering av selskapets formål, eierskap og drift. I årsberetning for 2008 beskrives selskapets formål slik:

*"Selskapet har som formål å skape varige arbeidsplasser tilpasser yrkeshemmede som ikke uten videre kan nyttiggjøre seg det vanlige arbeidsmarkedet. Det skal også ligge et element av kvalifisering til en helt eller delvis overgang til et normalt arbeidsliv i selskapets utvikling av arbeidstakere. Grunlaget for sysselsettingen skal baseres på framstilling av varer og tjenester for det ordinære marked."*

Det er mulig at selskapet vil bli vurdert slik at det tjener allmennhetens behov, idet det har til formål å skape varige arbeidsplasser tilpasset yrkeshemmede. Dette er likevel ikke tilstrekkelig til at vilåret i bokstav a) er oppfylt. Dersom selskapet er av industriell eller forretningsmessig karakter, faller det utenfor anskaffelsesregelverkets anvendelsesområde.

Det fremgår av sitatet fra årsberetningen at selskapet skal produsere varer og tjenester som skal selges i det ordinære markedet. Selskapet konkurrerer således med andre leverandører på de markedene det opererer, og selskapet må legge opp sin drift på bakgrunn av forretningsmessige vurderinger for å overleve. Ut i fra de opplysningene vi har fått, fremstår det som om selskapet drives etter forretningsmessige prinsipper. Dette trekker i retning av at anskaffelsesregelverket ikke kommer til anvendelse. I motsatt retning trekker det faktum at selskapet ikke egentlig har fortjeneste som formål og at det eies 100% av Klæbu kommune.

Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) har i sak 2006/12 behandlet et lignende selskap. Spørsmålet i denne saken var om Helgeland Industrier AS pliktet å følge anskaffelsesregelverket. Helgeland Industrier AS er samme type bedrift og har samme formål som Klæbu Industrier AS. KOFA-saken er derfor av interesse. KOFA uttaler avslutningsvis i saken følgende:

*"(30) Etter en samlet vurdering – men under en viss tvil – finner Nemnda at innklagedes drift må regnes for å være basert på forretningsmessige kriterier, selv om fortjeneste ikke er målsettingen. Nemnda legger således til grunn at selv om overskuddet av virksomheten ikke tas ut av bedriften, er selve driften basert på forretningsmessige kriterier både når det gjelder konkurransen om tilskudd og når det gjelder omsetning av bedriftens tjenester utad. I tråd med EF-domstolens praksis er*

*det da ikke avgjørende at innklagedes virksomhet ikke drives med sikte på fortjeneste eller utbytte til aksjonærene.*

*(31) etter dette er nemnda kommet til at innklagede ikke omfattes av regelverket for offentlige anskaffelser. Det gjelder da ikke krav om kunngjøring eller konkurranse om byggeoppdrag som i denne saken."*

Hele KOFA-saken vedlegges i kopi til orientering.

På bakgrunn av vår vurdering over, sammenholdt med KOFA-saken mot Helgeland Industrier AS, må det være forsvarlig å konkludere med at Klæbu Industrier AS ikke omfattes av anskaffelsesregelverket.

Vi håper denne vurderingen har vært klargjørende og takker avslutningsvis for at dere har benyttet KS Advokatene.

Med vennlig hilsen

Nina Ramstad Aatlo  
Advokat

## Vedlegg 2

Klæbu kommune  
Ordføreren

Revisjon Midt-Norge IKS  
Sandenveien 5  
7300 Orkanger

Vår ref  
12/394-8

Saksbehandler/enhet  
KJEMO/RAD

Deres ref

Dato  
15.12.2015

### REVISJON

MIDT-NORGE IKS

1 8 DES, 2015

Arkiv:

Nr:

### RAPPORT FRA SELSKAPSKONTROLL I KLÆBU INDUSTRIER AS

Det vises til oversendt høringsutkast fra selskapskontroll i Klæbu Industrier AS.

Ordføreren har ingen vesentlige innvendinger til revisjonens framstilling og vurderinger, og vil så snart det er praktisk mulig sørge for at følgende områder blir tilpasset og endret i samsvar med lov, forskrifter og anbefalinger:

- vedtaksfesting av bruk av valgkomite ved valg av styre
- at generalforsamlingen påser at kravet om kjønnsbalanse i styret blir oppfylt
- at generalforsamlingen tar hensyn til at kommunestyrerepresentanter ikke bør være styremedlemmer
- at det innføres rutiner for jevnlig rapportering fra generalforsamling til politisk nivå

Oppnevning av representanter til selskapets generalforsamling har blitt gjort av kommunestyret både for perioden 2011-2015, møte 27.10.2011, sak 56/11 og for perioden 2015-2019, møte 20.10.2015, sak 76/15. På den bakgrunn mener ordføreren at oppnevningen har vært gjort i samsvar med kommuneloven og kommunens delegeringsreglement.

Når det gjelder spørsmålet om salg av aksjer fra Klæbu Næringshage AS til Klæbu Industrier AS, bør det tydelig framgå av rapporten at dette angår Klæbu kommunes utøvelse av eierrollen i Klæbu Næringshage AS.

Kommunestyret har delegert til formannskapet å vedta salg av aksjer, jfr. økonomireglementets pkt. 12:

*«Formannskapet får fullmakt til å vedta og gjennomføre salg av aksjer. Rådmannen får fullmakt til å gjennomføre salg av aksjer innenfor rammen av formannskapets vedtak.*

- Salg etter forhandlinger
- Ved vesentlige aksjeposter skal det foretas verdivurdering

Unntaksregler:

*Retningslinjene ovenfor kan unntaksvis fravikes dersom særskilte forhold skulle tilsi dette».*

I formannskapetets møte 02.07 2015 orienterte ordføreren om bakgrunn, begrunnelse og intensjon med aksjesalget. Orienteringen var skriftlig og er inntatt i protokollen. Gjennomføringen av aksjesalget er slik sett forankret hos kompetent organ.

Ordføreren aksepterer at det stilles spørsmål ved om ikke dokumentet burde vært inntatt i protokollen med eget saksnummer, eventuelt at det i protokollen hadde blitt anført en begrunnelse for bruk av unntaksbestemmelsen i økonomireglementets pkt. 12.

Det er for øvrig ordførerenes bestemte inntrykk at rapportens vurderinger og anbefalinger vil være et viktig bidrag, for eier og selskapets styrende organer, i arbeidet med å utvikle bedriften videre.

Med vennlig hilsen

KLÆBU KOMMUNE



Kirsti Tømmervold ordfører



Postadresse: Sandenveien 5, 7300 Orkanger

Hovedkontor: Statens hus, Orkanger

Tlf. 907 30 300 - [www.revisjonmidtnorge.no](http://www.revisjonmidtnorge.no)