



EIERSKAPSKONTROLL NITOR AS

LØRENSKOG KOMMUNE

FEBRUAR 2015

INNHOLDSFORTEGNELSE

1 Problemstilling og metode	1
1.1 Bakgrunn, formål og problemstillinger	1
2 Nærmere om selskapet	3
3 Eiermelding – rammevilkår for eierstyring	5
3.1 Kommunens eiermelding	5
3.1.1 Innledning	5
3.1.2 Har kommunen tilfredsstillende eiermelding og er Nitor AS omtalt der?	5
4 Hvordan praktiseres eierstyringen i Nitor as?	6
4.1 Innledning	6
4.2 Funn	6
4.3 Vurdering	7
5 Driften av virksomheten	7
5.1 Funn	7
5.2 Vurdering	9
6 Revisjonenes anbefalinger	9
7 Vedlegg	10

1 PROBLEMSTILLING OG METODE

1.1 Bakgrunn, formål og problemstillinger

Bakgrunnen for eierskapskontrollen er plan for selskapskontroll 2012-2015 som er vedtatt av kommunestyret i Lørenskog. Mandat for gjennomføring av prosjektet er vedtatt av kontrollutvalget. Kontrollen er utført av Nedre Romerike distriktsrevisjon, nå Romerike Revisjon IKS.

De innledende undersøkelsene i denne eierskapskontrollen ble påbegynt i begynnelsen av 2014. Vi har gjennom en samtale med daglig leder 19. januar i år fått oppdaterte opplysninger om selskapet og på denne måten kunnet kvalitetssikre at våre opplysninger er oppdaterte. En slik kvalitetssikring er også skjedd gjennom at rapporten er sendt på høring til selskapet før endelig ferdigstilling.

Kontrollutvalget skal påse at det gjennomføres kontroll med forvaltningen av eierinteressene i de selskaper som er omfattet av slik kontroll, herunder kontrollere om den som utøver kommunens eierinteresser i selskaper gjør dette i samsvar med kommunestyrets vedtak og forutsetninger (eierskapskontroll), jf. kommuneloven § 77 og §§ 13-15 i forskrift om kontrollutvalg av 15. juni 2004 nr. 905.

Denne eierskapskontrollen har derfor som formål å gjennomgå og vurdere om kommunenes eierinteresser Nitor AS utøves i samsvar med kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Kontrollen skjer innenfor rammene av kommuneloven og kontrollutvalgsforskriften. Se vedlegg 1 for nærmere behandling av kriterier for kontrollen.

Kontrollen tar sikte på å besvare følgende hovedproblemstillinger:

Problemstilling 1:

Fører kommunen kontroll med sine eierinteresser?

- a. Har den enkelte eierkommune etablert gode rutiner for oppfølging og evaluering av sine eierinteresser?
- b. Følges rutinene opp og utøves kommunens eierinteresser i samsvar med kommunestyrets vedtak og forutsetninger, aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring?

Problemstilling 2:

Opptre selskapet ellers i tråd med grunnleggende krav og normer for drift og ledelse av et selskap?

Eierskapskontrollen har i utgangspunktet en bred tilnærming og søker å fange opp flest mulige problemstillinger relatert til eierskapsoppfølgingen. Utover dette vil kontrollen ikke gå i dybden, men heller identifisere problemstillinger som senere kan bli gjenstand for ytterligere undersøkelser.

Det presiseres at eierskapskontrollen er en vurdering av om virksomheten styres i samsvar med eierens formål for virksomheten. Dette innebærer at kontrollen begrenser seg til en vurdering av om eierne har etablert tilfredsstillende rammer for styring og at virksomheten faktisk opererer i tråd med formålet. En mer utførlig vurdering av selskapets organisering, drift og funksjon faller derfor utenfor denne kontrollen.

Rapporten bygger på informasjon fra eierne, styret og administrasjonen samt åpne kilder som Brønnøysundregistrene (foretaksregisteret), www.purehelp.no, www.proff.no, mv. Bruken av kilder utover informasjon fra eierne er gjort for å sikre at eierstyringen også er omsatt i praksis.

Som det fremgår av rapporten vil det enkelte steder presenteres informasjon om selskapet, styret og administrasjon med et detaljeringsnivå som går utover informasjon om den rene eierstyringen. Når dette allikevel presenteres er det som bidrag til et helhetsbilde, som igjen er sentralt for å vurdere eierstyringen i selskapet og om denne fungerer i praksis.

Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang i denne eierskapskontrollen har gitt et tilstrekkelig grunnlag til å gjennomføre kontrollen i tråd med de problemstillinger kontrollutvalget har vedtatt.

Når det gjelder tilbakemeldingene fra eier og styret har dette vært gjennomført ved besvarelse av et egenerklæringsskjema. Egenerklæringsskjema ble sendt eier og styret. Det er gjennomført intervju med daglig leder i selskapet.

Rapporten har vært på høring til kommunens eierrepresentant, styrets leder samt daglig leder i Nitor AS, også dette for å sikre et så korrekt bilde som mulig av selskapet og eierstyringen. Rapporten ble sendt på høring 11.02.2015 og resulterte ikke i noen kommentarer utover to mindre feil som er korrigert i denne rapporten.

2 NÆRMERE OM SELSKAPET¹

Nitor AS gir tilrettelagt kvalifiserings- og arbeidstilbud ut fra deltakernes ønsker, muligheter og forutsetninger, slik at deltakerne kan prøve ut og utvikle sine ressurser med en målsetning om å komme videre i ordinært arbeid eller utdanning.

Selskapet er tiltaksarrangør for NAV, gir tilbud om generelle sysselsettingstiltak, attføring, rehabilitering og kvalifisering. Det gis også tilrettelagte arbeid for utviklingshemmede og personer med psykiske hindringer. Med tilrettelagt arbeid menes:

- Synlighet i lokalsamfunnet.
- Aktiv medvirkning i utforming av arbeidsplass og arbeidsoppdrag.

Det tilrettelagte arbeidet skal:

- Være meningsfullt for arbeidstaker.
- Være utviklende for arbeidstaker og arbeidssted.
- Være utfordrende for arbeidstaker og arbeidssted.

Den viktigste ressursen Nitor AS har er kompetansen, erfaringen og kunnskapen blant arbeidstakerne og de ansatte ledere og arbeidsveiledere. Det legges vekt på forskjellighet som potensial for arbeidsutførelse og individuell læring. Nitor AS er en verdistyrt organisasjon, som har arbeidet bevisst med å velge, definere og konkretisere verdigrunnlaget: tillit,- trygghet- respekt og likeverdighet.

All aktivitet ved Nitor AS skal, ideelt sett, være forankret i disse verdiene. Nitor AS foretar løpende evaluering av hvordan verdiene nedfelles i praktisk hverdag. Nitor skal være en lærende organisasjon og stadig kunne forbedre sin praksis. Dette er pågående prosesser i hverdagen ved Nitor AS og blir bearbejdet videre i fag- og temamøter og gjennom løpende internopplæring.

Selskapet har 44 ansatte og omsatte i 2013 for ca MNOK 33. Selskapets økonomiske utvikling vises i tabellen nedenfor.

¹ Fra www.nitor.no

Nøkkeltall	2013	2012	Endring
Resultatregnskap			
Sum driftsinntekter	33 287 000	32 972 000	315 000
Sum driftskostnader	32 519 000	35 153 000	-2 634 000
Resultat finansposter	28 000	51 000	-23 000
Årsresultat	796 000	-2 129 000	2 926 000
Avsatt til annen egenkapital	796 000	-2 129 000	2 926 000

Anleggsmidler	4 761 000	5 645 000	-884 000
Omløpsmidler	16 384 000	13 010 000	3 374 000
Sum eiendeler	21 146 000	18 655 000	2 491 000
Egenkapital	3 046 000	-650 000	3 696 000
Langsiktig gjeld	3 438 000	3 033 000	405 000
Kortsiktig gjeld	14 661 000	16 272 000	-1 611 000
Sum egenkapital og gjeld	21 146 000	18 655 000	2 491 000

Kilde: Purehelp

3 EIERMELDING – RAMMEVILKÅR FOR EIERSTYRING

3.1 Kommunens eiermelding

3.1.1 Innledning

I dette kapittelet besvares problemstilling nummer 1a:

Problemstilling 1:

Fører kommunen kontroll med sine eierinteresser?

- a. Har Lørenskog kommune etablert gode rutiner for oppfølging og evaluering av sine eierinteresser?

Under dette punktet skal vi se nærmere på kommunens eiermelding. Her etableres den generelle rammen for kommunenes eierstyring, og gjelder derfor også for eierstyringen av Nitor AS.

Til grunn for revisjonenes vurderinger legges KS-anbefaling nr. 2:

”Utarbeidelse av eierskapsmelding:

Kommunene skal foreta en politisk gjennomgang av virksomhet som er organisert som selvstendige rettssubjekter eller interkommunale organer gjennom utarbeidelsen av en eierskapsmelding. Eierskapsmeldingen bør gjennomgås og evalueres hvert år i kommunestyret. Eierskapsmeldingen skal følges av strategier og formål/selskapsavtale for det enkelte selskap. Alt eierskap i selvstendige rettssubjekter skal fremgå på en klar og instruktiv måte i kommunenes årsberetning.”

3.1.2 Har kommunen tilfredsstillende eiermelding og er Nitor AS omtalt der?

Lørenskog kommune har en ”Eierskapsmelding” som er vedtatt av kommunestyret. Revisjonens gjennomgang viser at meldingen i all hovedsak omhandler og regulerer de tema som KS Eierforum anbefaler for eiermeldinger.

Kommunens eierskapsmelding er delt i to hoveddeler – en del som regulerer prinsippene for eierstyring og en del med oversikt over selskapene kommunen eier med en kort oppsummering av statusen og organiseringen til selskapet.

Lørenskog kommune legger opp til en forankring i kommunen av alle, eller de viktigste saker som skal avgjøres i generalforsamlingen, og at den beslutning som fattes har vært til behandling i formannskapet. Dette for å sikre god eierstyring.

Eiermeldingen revideres rutinemessig en gang i valgperioden. Det fremgår også at generalforsamlingen bør fastsette instruks til styret. Nitor er særskilt omtalt i eiermeldingen hvor selskapets økonomiske og formelle rammer trekkes opp.

Vår vurdering er derfor at kommunen har utarbeidet en tilfredsstillende eiermelding for oppfølging av eierskapet i Nitor AS.

4 HVORDAN PRAKTISERES EIERSTYRINGEN I NITOR AS?

4.1 Innledning

I dette kapitlet ser vi nærmere på hvordan prinsippene i eierstyringen som følger av KS sine anbefalinger og som også er nedfelt i eierskapsmeldingen er fulgt opp i praksis i forhold til Nitor AS.

Kapitlet svarer på problemstilling nr 1b.

Problemstilling 1:

Fører kommunen kontroll med sine eierinteresser?

- b. Følges rutineene opp og utøves kommunens eierinteresser i samsvar med kommunestyrets vedtak og forutsetninger, aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring?

Funnene i dette kapitlet bygger på intervju med daglig leder og opplysninger fra styret og eierrepresentanten i selskapet i deres egenerklæringsskjema til revisjonen.

4.2 Funn

Det er utarbeidet rutiner i selskapets personalhåndbok for å unngå habilitetsproblemer med nærstående til ledelsen og styret i selskapet. Selskapet har definert en strategisk plattform for perioden 2012-14. Det ble også utarbeidet virksomhetsplan for 2013.

Det er ikke utarbeidet særskilte retningslinjer for styret utover vedtekter og annen dokumentasjon da selskapet ble stiftet. Det er ikke utarbeidet særskilt instruks for daglig leder, men arbeidsbeskrivelse i ansettelsesavtale, 10 styremøter i året og løpende kontakt med styreleder, bidrar til å sikre klare og forutsigbare rammer for hans stilling.

Siden forrige eierskapskontroll har selskapet avhendet virksomhet i datterselskap, og består i dag kun av ett selskap hvor alle aktiviteter er samlet.

Det er ikke utarbeidet særskilte strategier/retningslinjer fra eieren til styret. Styret gjør løpende evalueringer av eget arbeid, men er ikke kjent med at eier gjør tilsvarende vurderinger som benyttes i oppfølgingen av eierskapet.

4.3 Vurdering

Når det gjelder det formelle rammeverk for eierstyring synes også dette å være i orden, herunder stiftelsesdokumenter, vedtekter og eierskapsmelding, hvor kommunens generelle prinsipper og hvor de spesifikke rammer for Nitor defineres.

Vår kontroll har imidlertid vist følgende:

- Det er ikke utarbeidet styreinstruks fra eierne, jfr. KS anbefaling nr 9 og eget punkt i eierskapsmelding (3.7)
- Det er ikke utarbeidet rutiner fra eierne for kompetansevurdering av styret, jfr. KS anbefaling nr 11
- Det er ikke utarbeidet rutiner for kjønnsrepresentasjon i styrene, jfr. KS anbefaling 15

5 DRIFTEN AV VIRKSOMHETEN

Under dette punktet tar vi for oss noen andre viktige forhold som stort sett vedrører selve driften av selskapet og svarer således på problemstilling 2:

Problemstilling 2:

Opptrer selskapet ellers i tråd med grunnleggende krav og normer for drift og ledelse av et selskap?

I det alt vesentlige dreier dette seg om internkontroll og om selskapet innenfor noen sentrale områder følger gjeldende regelverk. Dette kapitlet bygger i hovedsak på egenerklærings skjema for styret selv og data fra revisjonenes intervju med daglig leder.

5.1 Funn

Når det gjelder selskapets overholdelse av gjeldende regelverk er dette delvis behandlet under problemstilling 1 b over. Videre har våre undersøkelser vist at selskapet er drevet i tråd med grunnleggende normer for drift og ledelse.

Selskapet har utarbeidet rutiner for driften gjennom virksomhetsplan, økonomisk rapportering, system for avvik og misligheter og løpende vurdering av risiko i virksomheten.

Avtalemessige forhold

Det er etablert rutiner for overholdelse av reglene for offentlige anskaffelser. Selskapet har siden forrige kontroll ikke gjort innkjøp som har oversteget terskelverdiene.

Selskapets leier lokaler og avtalen løper til 2020. Det er imidlertid usikkert om denne blir forlenget fordi lokalene skal benyttes til andre formål en dagens.

Selskapet har ingen leasingforpliktelser. Dets eneste låneforpliktelse er for et billån i Santander. Forsikringspoliser er gjennomgått og betalt. Det er ikke tegnet egen styreansvarsforsikring. Det benyttes heller ikke rådgivere utover revisor.

Forpliktelser vis a vis offentlige instanser

Selskapet overholder lovverk, konsesjoner og sertifiseringer, herunder Equass-sertifisering for overholdelse av sin rolle og ansvar som arbeidsmarkedsbedrift.

Juridiske forhold

Selskapet har ingen tvister for domstolene eller pågående konflikter med ansatte eller leverandører.

Organisasjon

Det er ingen uavklarte ansettelsesforhold. Videre har selskapet ingen bonusordning i sin lønnsmodell.

Daglig leder opplyste at sykefraværet for korttidssykemelding for 2014² er under landsgjennomsnittet på 6 % for arbeidsmarkedsbedrifter. Det siste året har imidlertid det generelle nivået for sykemelding vært høyt på grunn av flere langtidssykemeldinger.

Fremtidsutsikter

NAV har besluttet å konkurranseutsette arbeid med bistand og avklaring på Romerike fra 2016. Nitor har besluttet delta i denne konkurransen. Å bli valgt som leverandør i denne prosessen vil være avgjørende for å sikre forutsetningene for videre utvikling av virksomheten.

Eierforhold

Kommunen har innført rutiner for informasjon og opplæring om eierstyring for folkevalgte eierrepresentanter. Det er utarbeidet generell eierstrategi fra kommunens side, men ikke konkret for

² Tallene for 2014 var ikke klare da vi snakket med daglig leder, men han opplyste om at de lå under landsgjennomsnittet for denne typen virksomheter.

Nitor utover det som fremgår av eiermeldingen til kommunen. Det er utarbeidet etiske retningslinjer for selskapet. Disse er gjengitt på Nitors hjemmesider.

Det er ikke etablert rutiner for rapportering til eierne utover det som avgis på generalforsamlingen. Eierne har ikke utarbeidet styreinstruks eller definert kriterier for valg av og sammensetning av styret. Videre er det heller ikke utarbeidet rutiner for evaluering av styret.

Fra daglig leder blir det presisert at han opplever økt løpende eierinvolvering i virksomheten som positivt. Selskapet får også adgang til å benytte kommuneadministrasjonens ressurser ved behov.

5.2 Vurdering

På denne bakgrunn er det med utgangspunkt i den innhentede informasjon ikke grunnlag for å reise spørsmål om brudd på prinsipper for drift og ledelse av Nitor AS.

Vår gjennomgang gir ikke holdepunkter for å stille spørsmål ved om det foreligger brudd på aktuelle lovbestemmelser relatert til selskapets drift. Våre opplysninger bekrefter at Nitor overholder generelle bestemmelser rundt økonomi og drift, og de spesielle bestemmelser som knytter seg til sertifiseringer og tillatelser for å operere som arbeidsmarkedsbedrift.

6 REVISJONENES ANBEFALINGER

Revisjonens gjennomgang peker spesielt på 3 forhold i punkt 4.3:

- Det er ikke utarbeidet styreinstruks fra eierne
- Det er ikke utarbeidet rutiner fra eierne for kompetansevurdering av styret
- Det er ikke utarbeidet rutiner for kjønnsrepresentasjon i styrene.

Revisjonen mener dette gir grunnlag for en anbefaling om at eier på generelt grunnlag kvalitetssikrer etterlevelse av både kommunens eiermelding og anbefalinger for god eierstyring. Oppsummert anbefaler revisjonen derfor følgende til eier Lørenskog kommune:

- Eier bør kvalitetssikre etterlevelse av kommunens eiermelding i større grad.
- Eier bør kvalitetssikre etterlevelse av KS Eierforums anbefalinger for god eierstyring i større grad.

7 VEDLEGG

Kilder benyttet som grunnlag for revisjonens vurderinger

Innledning

De innsamlede data vurderes opp mot ulike kilder som regulerer og setter krav til en virksomhet. I dette prosjektet vurderes data opp mot:

- Lover og forskrifter
- Anerkjente anbefalinger for god eierstyring:
 - KS Eierforums 19 anbefalinger for eierstyring
 - Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES) har gitt ut standarden *Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse*.
- Annen anerkjent teori om eierstyring
- Deler av selskapets vedtekter er brukt som vurderingskriterier, andre deler er brukt som funn i forhold til krav man alminnelig stiller til en selskapsavtale.

Nedenfor gis en kort gjennomgang av de mest sentrale kildene som blir brukt for å vurdere selskapet og dets eierstyring. Det er også andre relevante kilder, men disse omtales kun i den sammenheng de er relevante.

Anbefalinger for god eierstyring

Generelt om eierstyringsprinsipper

Kommunens Sentralforbund (KS) sitt Eierforum har utarbeidet et sett med anbefalinger om hvordan eierskap bør forvaltes og hvilke system og rutiner kommunen bør etablere. I nyhetsmeldingen som ble gitt ut i forbindelse med lanseringen av anbefalingene var budskapet; – gjør som anbefalingen sier eller begrunn hvorfor man i enkelte tilfeller ikke følger anbefalingene. I den sist oppdaterte versjonen (februar 2010) omtaler KS nitten tema med tilhørende anbefalinger:

KS anbefalinger for god eierstyring

1. Obligatorisk opplæring av og informasjon til folkevalgte
2. Utarbeidelse av eierskapsmeldinger
3. Utarbeidelse og revidering av selskapsstrategi og selskapsavtale/vedtekter
4. Vurdering og valg av selskapsform
5. Fysisk skille mellom monopol og konkurransevirkosomhet
6. Tilsyn og kontroll med kommunale foretak og med forvaltningen av kommunenes interesser i selskaper
7. Sammensetning og funksjon av eierorgan
8. Gjennomføring av eiermøter
9. Eiers krav til profesjonelle styrer i kommunal sektor
10. Valgkomité for styreutnevning i aksjeselskap og interkommunale selskap
11. Rutiner for kompetansevurdering av selskapsstyrene
12. Styresammensetning i konsernmodell
13. Oppnevning av vararepresentanter
14. Habilitetsvurderinger og politisk representasjon i styrene
15. Kjønnrepresentasjon i styrene
16. Godtgjøring til styrerepresentanter
17. Arbeidsgivertilhørighet i selvstendige rettssubjekter
18. Utarbeidelse av etiske retningslinjer
19. Åpenhet og klarhet om administrasjonssjefens rolle i kommunale og fylkeskommunale foretak.

Særlig om eiermeldinger og eierstrategier

Det at kommunene har en eierskapsmelding med et relevant innhold er sentralt for å vurdere kommunenes eierstyring på generelt grunnlag. Meldingen skal danne rammeverket for eierstyringen, og er således viktig for å vurdere om kommunene har et grunnlag for å utøve en systematisk og god eierstyring av sine selskaper.

Resch-Knudsen skriver i boken "Kommunalt eierskap – roller, styring og strategier (Kommuneforlaget 2011) følgende om formålet med en eierskapsmelding:

En eiermelding er ikke ment for å detaljstyre enkeltselskaper, men angi retningslinjer for å sikre forankring av kommunens eierskap i kommunestyret og utøvelsen av dette gjennom det operative eierorganet. En eiermelding bør derfor være prinsipiell og generell, men konkret på enkeltområder spesielt i forhold til roller, ansvar og oppgaver. Den bør angi rutiner for samhandling mellom kommunen som eier og selskapet (politisk) samt kommunen som bestiller og selskapet som tjenesteleverandør (administrativt). Den bør gi en oppskrift for hvordan eierskapet og styringen av dette utføres i denne kommunen, og gjennom det angi rutiner for oppfølging av eierskapet. Den bør også være et oppslagsverk for folkevalgte, medlemmer i det operative eierorganet, styremedlemmer, administrasjonen i kommunen og selskapene samt andre som kan ha interesse av kommunen som eier av selskaper. (s.163 – 164).

Telemarksforskning utarbeidet i 2008 en rapport om eierskap, ”Behov og muligheter for politisk styring av selskaper og samarbeid med kommunene”, på oppdrag fra Kommunenes Sentralforbund. Rapporten kommer med noen anbefalinger som kan ha betydning for hvor godt man lykkes i en prosess med å lage eierskapsmeldinger. De trekker bl.a. frem følgende:

- Skill mellom eierskapspolitikk og eierstrategi.
 - Med eierskapspolitikk menes et rammeverk for eierstyring, som det vil være viktig å ha politisk tilslutning til, dvs. hvilke overordnede premisser kommunen legger til grunn for forvaltningen av sine selskaper og eierandeler (de krav de setter til seg selv). Dette omfatter bl.a. rutiner for rapportering, samt premisser for valg av styremedlemmer, valg av selskapsorganisering og for utøvelse av eierskap.
 - Eierstrategiene er prioriteringer og tiltak overfor det enkelte selskap for å sikre at selskapet ivaretar de målsetninger eierne har.
- Etablér gode rutiner for evaluering og oppfølging.
- Koordinér arbeidet med andre kommuner som er eiere i samme selskaper.

Resch-Knudsen (2011) skriver følgende om eierstrategier (side 92):

(...)det er viktig for kommuner å ha en åpen og uttrykt eierstrategi for sitt eierskap i ulike selskaper. (...)Strategien skal inneholde prioriteringer, tiltak og resultatkrav kommunen ønsker for det enkelte selskap, slik at selskapet vet hva de må gjøre for å ivareta eiernes målsetting med sitt eierskap. I selskaper med flere eiere er det kompliserende for selskapet om eierne har ulike mål med sitt eierskap.

Resch-Knudsen (2011) skriver videre om eierstrategier:

Kommunen bør i forhold til hvert enkelt selskap avklare sitt ståsted og definere sine forventninger. Det mest sentrale dokumentet i denne sammenheng er selskapsavtalen, og da primært gjennom formuleringen av formålsparagrafen. I tillegg bør det utarbeides eierstrategier for det enkelte selskap, gjerne nedfelt i kommunenes eiermelding. (...) Eierstrategien skal beskrive hva kommunen vil oppnå som eier: Hva vil vi med eierskapet til dette selskapet?

