

Rapport

Selskapskontroll med Asker Produkt AS

Oslo, 21. november 2016



Illustrasjon: Skilt- og treprodukter fra Asker Produkt AS. Kilde: www.aprod.no

Rapporten er utarbeidet for oppdragsgiver, og dekker kun de formål som med denne er avtalt. All annen bruk og distribusjon skjer for oppdragsgivers regning og risiko. BDO vil ikke kunne gjøres ansvarlig overfor en tredjepart.

Innhold

| | |
|--|----|
| 1. Sammendrag og anbefalinger | 3 |
| 2. Innledning | 4 |
| 2.1. Bakgrunn | 4 |
| 2.2. Formål og problemstillinger | 4 |
| 2.3. Tilnærming og avgrensning | 4 |
| 3. Nærmere om Asker Produkt AS | 5 |
| 3.1. Faktabeskrivelse | 5 |
| 3.2. Styresammensetning | 5 |
| 3.3. Finansielle nøkkeltall | 6 |
| 4. Asker kommunes formål med eierskapet i Asker Produkt | 7 |
| 5. Praktisering av eierstyringen i Asker Produkt | 7 |
| 5.1. ØEE og ordfører er gitt mandat og myndighet for løpende eieroppfølging | 7 |
| 5.2. Årlig eierbrev og eierdag er sentrale elementer i eieroppfølgingen utover deltagelse på generalforsamling og behandling av årsrapport | 8 |
| 5.3. Asker kommune utarbeider ikke eierskapsstrategi eller årlige målsettinger for eierskapet i Asker Produkt | 8 |
| 5.4. Kriterier for valg og sammensetning av styret er vedtatt av kommunestyret | 8 |
| 5.5. Folkevalgte representanter gis opplæring og informasjon om eierstyring | 9 |
| 5.6. Selskapets budsjettprosess er en integrert del av Asker kommunes årshjul | 9 |
| 5.7. Risiko knyttet til offentlig støtte og leveranser i et konkurranseutsatt marked | 9 |
| 6. Vurderinger og konklusjoner | 10 |
| 6.1. Asker kommune utøver eierskapet i Asker Produkt i samsvar med aksjeloven | 10 |
| 6.2. Asker kommune rapporterer status for Asker Produkt i kommunens årsmelding | 10 |
| 6.3. Asker kommune etterlever prinsippene for eierstyring | 11 |
| 6.4. Asker kommunes eierprinsipper følger KS' Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll | 12 |
| 6.5. Asker kommune bør avklare virksomheten i Asker Produkt i lys av offentlig støttet virksomhet og konkurransevirkosomhet | 12 |
| 6.6. Konklusjon | 12 |
| 7. Vedlegg | 13 |

1. Sammendrag og anbefalinger

Bakgrunnen for prosjektet er vedtatt plan for selskapskontroll for 2016 - 2019. Selskapskontrollen er gjort i overensstemmelse med kommunelovens regler om gjennomføring av selskapskontroll i §§ 77 og 80, samt forskrift om kontrollutvalg §§ 13 og 14.

Hovedformålet med kontrollen har vært å vurdere Asker kommunes oppfølging av eierskapet i Asker Produkt AS. Mandat for prosjektet har vært å kontrollere hvordan selskapet er styrt og hvordan Asker kommunes oppfølging av selskapet er gjennomført. Selskapskontrollen bygger på informasjon fra eiere (kommunen), styret og ledelsen i selskapet samt åpne kilder. Bruken av kilder utover informasjon fra eierne er gjort for å se etter at eierstyringen også er omsatt i praksis. Det presiseres at selskapskontrollen er en vurdering av om virksomheten styres etter eiernes formål og ikke en kontroll av selskapets drift.

To hovedproblemstillinger har vært belyst:

1. Fører kommunen kontroll med sine eierinteresser?
2. Utøves kommunens eierinteresser i samsvar med kommunestyrets vedtak og forutsetninger, aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring og selskapsledelse?

Formålet til Asker Produkt er beskrevet i selskapets vedtekter. Utover dette er det ikke utarbeidet egen eierstrategi eller dokumentert spesifikke mål for Asker Produkt av kommunen.

Kommunens Eiermelding fra 2009 har gitt klare føringer for eierstyringen av Asker Produkt. Kommunen har i dag i praksis implementert alle prinsippene fra Eiermeldingen, og kommunen rapporterer status for Asker Produkt gjennom vedlegg til kommunens årsmelding. Vår gjennomgang viser at prinsippene er innarbeidet i rutiner og praksis for løpende eierstyring.

Videre er Asker kommunes eierprinsipper i tråd med KS' anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll, og vår kontroll har ikke funnet vesentlige avvik fra denne anbefalingen. Kommunen utarbeider imidlertid ikke eksplisitte målsettinger for sitt eierskap i Asker Produkt. BDO vil anbefale Asker kommune å etablere slike målsettinger.

I NKRFs veileder om selskapskontroll, trekkes det blant annet fram avtalemessige og juridiske forhold som bør vurderes. Asker Produkt har vesentlige avtaler med Asker kommune, eksempelvis gjennom leie av eksisterende og nye lokaler. Videre mottar Asker Produkt finansiell støtte både fra Asker kommune og fra NAV. Risiko for ulovlig statsstøtte til virksomhet som driver konkurranseutsatt virksomhet er et forhold kommunen må være oppmerksom på. Vi har ikke foretatt analyser som skulle tilsi at disse forholdene ikke er ivaretatt, men BDO vil anbefale Asker kommune å gjennomføre en nærmere undersøkelse av Asker Produkts forhold til EØS-regelverket.

Kommunen har gjennom utvalg for økonomi, eiendom og eierstyring (ØEE) løpende oppfølging av selskapet gjennom eierbrev og eierdag, og selskapets økonomi og resultater tas inn i kommunens årsmelding som vedlegg. Selv om kommunen ikke skal oppdatere Eiermeldingen fra 2009, har den fastsatt en rekke prinsipper for eierstyring som også er i tråd med KS' anbefalinger om eierstyring.

Vår konklusjon er at Asker kommune fører god kontroll med sine eierinteresser i Asker Produkt AS og at kommunens eierinteresser i Asker Produkt er ivaretatt gjennom de rutinene som er etablert og dokumentert. Selv om selskapskontrollen viser at Asker kommune utøver den på tilfredsstillende vis, fremmer vi likevel to anbefalinger:

1. Asker kommune bør etablere konkrete målsettinger med sitt eierskap i Asker Produkt.
2. Asker kommune bør avklare selskapets forhold til EØS-regelverket om ulovlig statsstøtte.

2. Innledning

2.1. Bakgrunn

Bakgrunnen for selskapskontrollen er plan for selskapskontroll 2016 - 2019. Selskapskontrollen er utført av BDO på oppdrag fra kontrollutvalget i Asker kommune.

Det er tidligere ikke foretatt selskapskontroll av Asker Produkt AS. Samtidig er selskapet et av selskapene Asker kommune har størst innskudd i rent beløpsmessig, samt at omsetning er relativt stor. Mye har skjedd i selskapet de senere år, og det er ny ledelse i selskapet.

2.2. Formål og problemstillinger

Formålet med selskapskontrollen har vært å påse at kommunen fører kontroll med forvaltningen av eierinteressene kommunen har i Asker Produkt AS. I dette ligger å kontrollere om den som utøver kommunens eierinteresser i selskapet, gjør dette i samsvar med kommunestyrets beslutninger, vedtak og intensjoner. Dette innebærer en utøvelse av skjønn for hva som er eieranliggende, og som hører inn under eiernes ansvar, og oppgaver som hører inn under styret/administrasjonen i selskapet.

Kontrollen har besvart følgende to problemstillinger:

1. Fører kommunen kontroll med sine eierinteresser? I dette ligger det to underproblemstillinger:
 - a. Har kommunen etablert rutiner for oppfølging og evaluering av sine eierinteresser?
 - b. Er rutinene gode nok, og blir de fulgt?
2. Utøves kommunens eierinteresser i samsvar med kommunestyrets vedtak og forutsetninger, aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring og selskapsledelse?

Selskapskontrollen er gjort i overensstemmelse med kommunelovens regler i §§ 77 og 80, samt forskrift om kontrollutvalg §§ 13 og 14.

2.3. Tilnærming og avgrensning

Det presiseres at selskapskontrollen er en vurdering av om hvorvidt virksomheten styres etter eiernes formål. Det innebærer at kontrollen begrenser seg til en vurdering av om eierne har etablert tilfredsstillende rammer for styringen, og at virksomheten faktisk opererer i tråd med formålet. En materiell vurdering av selskapets organisering, drift og funksjon faller således utenfor denne kontrollen.

Rapporten bygger på informasjon fra eierne (kommunen), styret og administrasjonen i selskapet, samt åpne kilder. En viktig del av informasjonsinnhenting har vært intervjuer med Trine Groven, juridisk rådgiver i Asker kommune og Britt Erlandsen Villa, daglig leder i Asker Produkt AS. Bruken av kilder utover informasjon fra eierne er gjort for å sikre at eierstyringen også er omsatt i praksis. Den samlede dokumentasjon om selskapet som er mottatt fra eierne, styret og daglig leder fremgår av dokumentliste i vedlegg.

Der selskapet, styret og administrasjon beskrives med et detaljeringsnivå som går ut over informasjon om den rene eierstyringen, er dette for å gi et bidrag til et helhetsbilde som igjen er av verdi for vurdering av eierstyringen i selskapet, og hvordan denne fungerer i praksis.

3. Nærmere om Asker Produkt AS

3.1. Faktabeskrivelse

Asker Produkt er en bedrift som tilbyr arbeidsplasser til uføretrygdede personer med funksjonsnedsettelse, og tilrettelagt fagopplæring og arbeidstrening for personer som ønsker vekst og utvikling for å komme inn i det ordinære arbeidslivet. Selskapet tilbyr skilt- og treprodukter i kombinasjon med graving, catering og drift av kantiner. Fundamentet til Asker Produkt kom gjennom HVPU-reformen for over 30 år siden. Bedriften ble grunnlagt i 1991 som et aksjeselskap som eies 100 prosent av Asker kommune, og er et tiltak under arbeidsmarkedsetaten (ASVO).

Asker Produkt har 36 ansatte knyttet til varig tilrettelagte arbeidsplasser. I tillegg har selskapet åtte arbeidspraksiskandidater fra Nav, én bakerlærling, lære kandidater og 20 ordinært ansatte. Til sammen sysselsetter Asker Produkt ca. 70 personer. Asker Produkt mottar støtte fra kommunen og Nav. I perioden 2010 - 2015 utgjorde støtten 65,2 mill. kroner og 10,3 mill. kroner i 2016, hvorav Asker kommune bidro med 5,0 mill. kroner.

Selskapet er aksjonær i et nyopprettet selskap OLIA (opplæringskontoret for lære kandidater i Akershus) og tilbyr flere lære kandidatløp innenfor eksempelvis fagområdene baker, konditor, kokk, snekker, kontorlag, service og samferdsel, transport og logistikk.

Asker Produkts målsetting er vekst og arbeidsinkludering; å skape god livskvalitet gjennom inkludering, og reell deltakelse i arbeidslivet.

3.2. Styresammensetning

Styret i Asker Produkt består i dag av fem representanter (2 kvinner og 3 menn), hvorav tre representerer Asker kommune.

| Rolle | Navn | Representerer |
|---------------|--------------------------------------|------------------------------------|
| Styrets leder | Per-Sveno Thoresen (f 1953) | Asker kommune |
| Nestleder | Vera Selnes (f 1948) | Asker kommune (AP) |
| Styremedlem | Petter Trebler (f 1954) | Asker kommune (H) |
| Styremedlem | Sorosh Dareh Baghi (f 1989) | Ansatterepresentant (tilrettelagt) |
| Styremedlem | Carina Bjørnstad (f 1981) | Ansatterepresentant |
| Daglig leder | Britt Randi Erlandsen Villa (f 1963) | i.a. |

Tabell 1: Oversikt over styremedlemmer og daglig leder i Asker Produkt AS.

3.3. Finansielle nøkkeltall

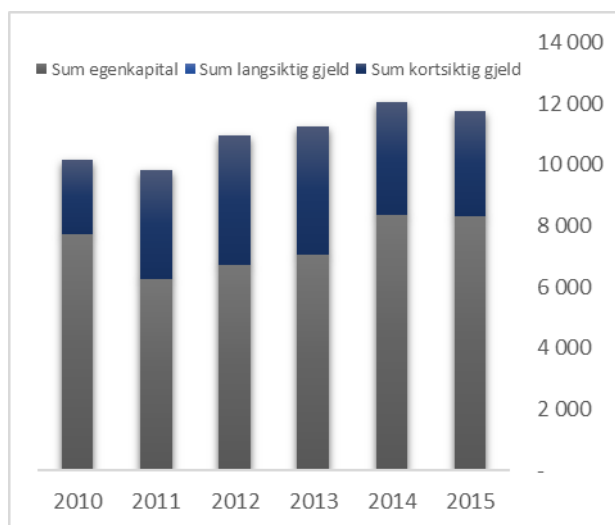
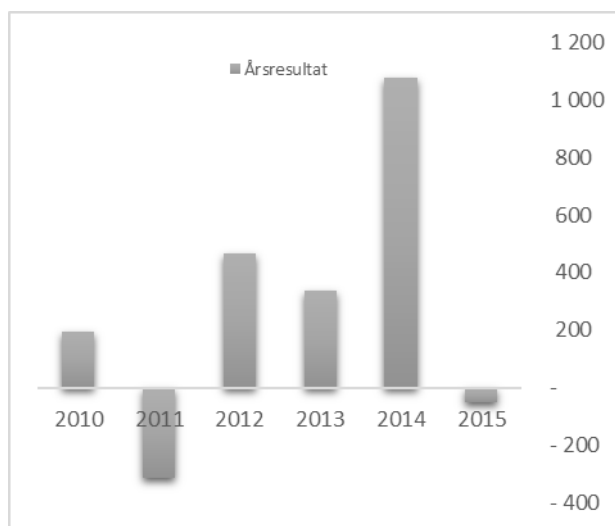
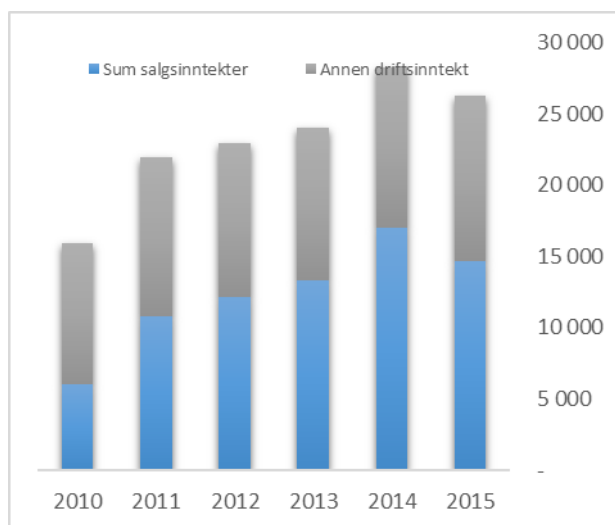
Asker Produkt har hatt en jevn omsetningsvekst siden 2010 fra 15,9 mill. i 2010 til 26,3 mill. i 2015. Budsjettet for 2016 er 28,1 mill. Omsetningen har i gjennomsnitt vokst med 8 % per år. Støtte (Annen driftsinntekt) fra Asker kommune og NAV utgjorde 11,6 mill. i 2015 og er fordelt omtrent 50/50 mellom kommunen og NAV. I budsjettet for 2016 utgjør det statlige tilskuddet 5,3 mill. og det kommunale tilskuddet 5,0 mill. I gjennomsnitt har offentlig støtte ligget på 50 % av inntekten i perioden 2010 - 2015.

Årsresultatet til Asker Produkt har variert fra (-)0,3 mill. i 2011 til 1,1 mill. i 2014. Dette har gitt en gjennomsnittlig egenkapitalrentabilitet etter skatt på 3,8 % varierende fra (-)5 % i 2011 til 12,9 % i 2014.

Lønnskostnader utgjør største driftskostnad med 12,4 mill. i 2015 eller 61 % av samlede driftskostnader. I 2010 utgjorde lønnskostnader tilsvarende 9,7 mill. eller 58 % av samlede driftskostnader. Det har i perioden ikke vært utbetalt utbytte fra Asker Produkt.

Egenkapitalen til Asker Produkt utgjorde 8,3 mill. ved utgangen av 2015 eller 71 % i egenkapitalandel. Egenkapitalen har vokst med 0,6 mill. gjennom tilbakeholdt overskudd. Egenkapitalandelen har i gjennomsnitt ligget på 68 % gjennom perioden.

Selskapet har begrensede verdier i anleggsmidler som utgjorde til sammen 1,6 mill. i 2015. Ved utgangen av 2015 besto gjelden i Asker Produkt av kortsiktig gjeld. Sum omløpsmidler har i perioden ligget på mellom 7,0 mill. kroner i 2010 og 10,1 mill. i 2015. Asker Produkt har med dette hatt en god likviditet gjennom hele perioden med en likviditetsgrad 1 på mellom 2,3 og 2,9 gjennom hele perioden.



4. Asker kommunes formål med eierskapet i Asker Produkt

Asker kommunes formål med eierskapet i Asker Produkt er definert i vedtektene¹. Av disse framgår det:

- Selskapets formål er, gjennom produksjon av varer og/eller tjenester for et marked og detaljhandel, å skape varige arbeidsplasser og kompetanseutvikling for personer som ikke er konkurransedyktige på det åpne arbeidsmarked og synliggjøre verdien av yrkeshemmet arbeidskraft.
- Selskapet skal være konkurransedyktig og markedsorientert, og ta utgangspunkt i lokale forhold og behov.
- Det skal ikke stilles spesielle krav til funksjonsnivå hos arbeidstakerne, men den totale arbeidstakergruppen skal bestå av personer med svært ulik type og grad av behov for hjelp.
- Produksjonen skal til enhver tid baseres på arbeidstakergruppens kvalifikasjoner og utviklingsmuligheter.
- De arbeidstakerne som ønsker det og har mulighet til å få arbeid på det ordinære arbeidsmarked, skal få hjelp til dette.
- Selskapet skal drives innenfor de ansvarsrammene NAV og kommunen har for å tilrettelegge arbeid for særlig svake grupper.

5. Praktisering av eierstyringen i Asker Produkt

Vi har i det følgende kort redegjort for elementer fra vår gjennomgang relevant for vår vurdering av om Asker kommune har kontroll med sin eierinteresse i Asker Produkt, og om eierinteressen utøves på en tilfredsstillende måte.

5.1. ØEE og ordfører er gitt mandat og myndighet for løpende eieroppfølging

Eierskapet i Asker Produkt følges opp gjennom utvalg for økonomi, eiendom og eierstyring (ØEE). Utvalget er sammensatt og valgt blant formannskapetets medlemmer.

I henhold til reglement² for formannskapetets arbeidsutvalg skal ØEE uttale seg i eierstyringssaker, herunder saker om kommunens eierinteresser i selskaper/foretak, eierstrategier for kommunalt eide selskaper/foretak, foreslå styremedlemmer i kommunalt eide selskaper/foretak og bestemme innhold og gjennomføring av kommunestyrets årlige Eierdag. ØEE har ikke selvstendig beslutningsmyndighet, men avgir innstilling til formannskapet i saker som er tillagt utvalgets ansvarsområde. For 2016 er det berammet ti møter i «gul kalenderen».

Ordfører er gitt fullmakt til å representere Asker kommune på generalforsamlingen³ til Asker Produkt etter delegeringsreglementet. Det følger videre av delegeringsreglementet at ordfører må forankre alle beslutninger til generalforsamlingen i ØEE. I praksis skjer dette ved at eiersekretariatet, som er lagt under rådmannen, legger frem innkalling til generalforsamlingen for ØEE slik at ØEE kan gi ordfører politiske føringer før generalforsamlingen.

¹ Jf. § 3 (vedtekter av 2.1.1991, sist revidert 23.5.2011)

² Reglementet ble vedtatt av formannskapet 29.11.2011, sak 11/212.

³ Se delegeringsreglementet § 3 fjerde ledd

5.2. Årlig eierbrev og eierdag er sentrale elementer i eieroppfølgingen utover deltagelse på generalforsamling og behandling av årsrapport

Et årlig eierbrev med tilhørende «eierdag» utgjør sentrale elementer i eieroppfølgingen av Asker Produkt. Her signaliseres forventninger til selskapet. I forkant av eierdagen oversendes eierbrevet til selskapet. Her utfordrer kommunen selskapet til å rapportere om forhold som samfunnsansvar, etiske retningslinjer, styreevaluering, hvordan de forholder seg til offentlige innkjøpsregler mm. Ulike tema har vært fokusert på eierdagen, og for 2016 ble Asker Produkt bedt om å orientere om strategiske utfordringer, resultater i 2015 og gjennomført egenevaluering av styrets arbeid og kompetanse. På eierdagen forventes det at selskapet stiller med daglig leder og styreleder hvor selskapets status og strategiske utfordringer presenteres.

I årsmeldingen til Asker kommune inkluderes det et vedlegg med beskrivelse av status og aktiviteter for selskapet kommunen har eierinteresser i, herunder Asker Produkt. Daglig leder opplever videre at det ved behov er god dialog med ordfører og andre representanter for Asker kommune.

5.3. Asker kommune utarbeider ikke årlige målsettinger for eierskapet i Asker Produkt

Formålet til Asker Produkt er beskrevet i selskapets vedtekter. Formannskapet behandlet egen sak om eierstrategi for Asker Produkt i 2012⁴. Utover dette er det ikke utarbeidet spesifikke mål for Asker Produkt av kommunen. Forventninger til selskapet kommuniseres og rapporteres i den årlige eierdagen nevnt ovenfor.

Ifølge daglig leder opplever selskapet til tider å være i konkurranse med andre aktiviteter i kommunen, og har derfor etterspurt klarere retningslinjer for hva kommunen ønsker med selskapet. Dette gjelder eksempelvis kommunens tilbud om arbeidsrettede aktiviteter utenom det kommersielle arbeidsrettede målet som Asker Produkt har. Begge tilbudene er underlagt oppfølging fra Helse og omsorg i Asker kommune.

For øvrig har ikke kommunen utarbeidet spesifikke retningslinjer eller instruksjoner til selskapets administrasjon, eller bestemt hvilken risikoprofil selskapet skal drives etter. Selskapet får som nevnt signaler gjennom eierbrev og eierdagen. Dette omfatter blant annet bytte av revisor og spesifikke forhold som ØEE ønsker at selskapet og styret skal rapportere på, eksempelvis samfunnsansvar, etikk⁵ og antikorrupsjon.

Det er utarbeidet styreinstruks⁶ for styrets arbeid.

5.4. Kriterier for valg og sammensetning av styret er vedtatt av kommunestyret

Kriterier for styresammensetning ble definert i eiermeldingen fra 2009. ØEE er i dag valgkomite og foreslår kandidater til styreverv i Asker kommunes aksjeselskaper, herunder i Asker Produkt. Sittende folkevalgte kan ikke inneha styreverv der kommunen har eierinteresser. Dette er en endring fra tidligere praksis.

Godtgjørelse til styremedlemmene er vedtatt av formannskapet i egen sak «Retningslinjer for fastsettelse av syrehonorar i kommunalt eide selskaper»⁷. I forbindelse med eierdagen i 2016 ble det gjennomført egenevaluering av styret i Asker Produkt⁸.

⁴ Se formannskapssak 67/12 av 27.03.2012

⁵ Se etiske retningslinjer av 15.3.2015

⁶ Se innspill til ØEE og eierdagen 2016

⁷ Se formannskapssak 13/145 av 12.11.2013.

⁸ Se innspill til ØEE og eierdagen 2016; Styreevaluering

5.5. Folkevalgte representanter gis opplæring og informasjon om eierstyring

Opplæring og informasjon om eierstyringen er en del av opplæringen til de folkevalgte i forbindelse med ny kommunestyreperiode. Som en del av opplæringsprogrammet inkluderes informasjon om styringssystem for selskapene, jf. folkevalgtopplæring 2015 -2019.

Videre møter formannskapet selskapet på den årlige eierdagen, og i løpet av valgperioden inviteres også kommunestyret til denne eierdagen, gjerne første året etter at nytt kommunestyre er konstituert. (For sittende kommunestyre skulle dette vært gjennomført i april 2016, men er denne gangen lagt inn i kalenderen til kommunestyret i 2017). Det hentes da gjerne inn eksterne foredragsholdere for å informere om eierstyring.

For øvrig inngår eierstyring som et element i kommunens modell for helhetlig plan- og styring, herunder «Ledelse og styring i Asker kommune» vedtatt i januar 2015.

5.6. Selskapets budsjettprosess er en integrert del av Asker kommunes årshjul

Selskapet legger frem budsjettet på generalforsamlingen hvor det vedtas. Asker Produkt mottar tilskudd fra Asker kommune. Tilskuddet vedtas som en del av kommunens budsjettbehandling i desember året før budsjettåret. For å motta støtte, må selskapet tilpasse sitt budsjett til budsjettarbeidet i Asker kommune. Selskapet må vurdere og melde sitt behov i forkant av budsjettmøtet med kommunen i juni året før budsjettåret. Asker Produkt må deretter utarbeide sine egne budsjetter og sitt eget aktivitetsnivå ut fra vedtatt støtte fra kommunen.

5.7. Risiko knyttet til offentlig støtte og leveranser i et konkurranseutsatt marked

Asker kommune er 100 % eier i Asker Produkt. Samtidig utøver Asker Produkt forretningsmessig drift i konkurranse med andre private aktører. Videre er kommunen både leverandør til selskapet gjennom utleie av lokaler (eksisterende i Gamle Borgenvei og nye i Solbråtveien 32a), og kunde av selskapet i ulike sammenhenger.

Kombinasjonen kommunalt selskap med offentlig bidrag til arbeidsmarkedstiltak og selskapets konkurranseutsatte virksomhet med salg av produkter i markedet, innebærer at Asker Produkt må forholde seg til EØS-regelverket om ulovlig statsstøtte og risikoen for krysssubsidiering. Overtredelser av dette regelverket kan innebære uønskede konsekvenser både for selskapet og Asker kommune.

Kommunen er ellers oppmerksom på rollene som bestiller og utfører når det gjelder forholdet mellom administrasjon og folkevalgte. I saken om ny eierskapspolitikk⁹ fremkommer det: «For rådmannen er det viktig å skille rollen som bestiller av tjenester fra selskapene, som rådmannen forvalter, og rollen som eier, som de folkevalgte forvalter. Rådmannen er kommunens bestiller av tjenester fra selskapene når rådmannen er delegert resultatansvaret for tjenesteområdet. Det formelle skillet mellom eierrollen og bestillerrollen bør utdypes nærmere, slik rådmannen ser det. De ulike rollene må ivaretas på en praktisk gjennomførbar måte, som ikke medfører unødvendig merarbeid.»

Ifølge daglig leder følger Asker Produkt reglene om offentlige anskaffelser og reglene i offentliglova, selv om selskapet ikke er pålagt det siste. Eierskap med betydelige offentlig støtte tilsier at det er pålagt å følge offentlighetsloven, mens konkurranseutsatt virksomhet taler for unntak. Videre er selskapet ifølge daglig leder opptatt av å skille konkurranseutsatt virksomhet fra støttet virksomhet i sine regnskaper.

⁹ Se sak 16/3448.

6. Vurderinger og konklusjoner

Hovedformålet med selskapskontrollen har vært å vurdere hvorvidt Asker kommunes eierstyring med Asker Produkt AS kan anses tilfredsstillende. Dette innebærer at våre vurderinger har hatt fokus på å identifisere vesentlige negative avvik ut fra definerte kriterier.

Vurderingene bygger på den informasjon som er omtalt i kapittel 5 ovenfor: Praktisering av eierstyringen i Asker Produkt. Våre vurderinger nedenfor er gjort opp mot følgende sentrale kriterier:

- Aksjeloven
- Eiermeldingen av 2009
- Prinsipper for eierstyring
- KS' Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll
- NKRFs Veileder for selskapskontroll

6.1. Asker kommune utøver eierskapet i Asker Produkt i samsvar med aksjeloven

Aksjeloven danner rammeverket for Asker kommunes mulighet for eierstyring i Asker Produkt. Etter anbefalingen fra KS om eierstyring, selskapsledelse og kontroll er det gitt veiledning om følgende vedrørende aksjeselskaper:

«I et AS har eierne begrenset økonomisk risiko for selskapets økonomiske forpliktelser. Selskapets øverste eierorgan er generalforsamlingen. Gjennom generalforsamlingen, utøver eierne den øverste myndigheten i selskapet. Her kan eierne gjennom vedtekter, instruksjoner og andre generalforsamlingsvedtak fastsette rammer og gi nærmere regler for styret og daglig leder. Det er generalforsamlingen som velger styret. Selskapet ledes av styret og daglig leder. Styret har det overordnede ansvaret for at selskapet drives i samsvar med eiernes formål og innenfor rammen av lovverket. Styret har også en viktig funksjon for å sikre strategisk planlegging for selskapet. Daglig leder skal forholde seg til de pålegg og retningslinjer som styret har gitt.»

Vår vurdering er at Asker Produkt er satt opp i henhold til formalkravene i aksjeloven, og at Asker kommune i henhold til aksjeloven utøver sin eiermyndighet gjennom generalforsamlingen med ordfører som eierrepresentant. Vi har i vår gjennomgang ikke funnet vesentlige avvik fra kravene i aksjeloven omkring utøvelsen av Asker kommunes eierskap i Asker Produkt AS.

6.2. Asker kommune rapporterer status for Asker Produkt i kommunens årsmelding

Asker kommunes eierskapsforvaltning er forankret i prinsipper for eierstyring nedfelt i eiermelding fra 2009. Eiermeldingen ble utarbeidet av de folkevalgte med formål å få oversikt over selskapene Asker kommune eide, styrene, omsetning, hvilke selskapsformer som fantes, og hva som var aktuelle selskapsformer. Prosessen gjorde de folkevalgte bevisst hva man hadde av selskaper, og halvparten av meldingen er en oversikt over selskapene. I dag har kommunen et eget vedlegg til kommunens årsrapport der selskapene beskrives.

Kommunen har vedtatt at man ikke skal utarbeide en ny Eiermelding, og heller ikke gjennomføre en prosess for rullering av Eiermeldingen. Rådmann skal isteden legge frem egen sak om kommunens eierskapspolitikk.¹⁰

Vår vurdering er at Eiermeldingen fra 2009 har gitt klare føringer for Asker kommunes Eierstyring. Kommunen har i dag i praksis implementert alle prinsippene fra Eiermeldingen, og kommunen rapporterer i dag status for Asker Produkt gjennom vedlegg til årsmeldingen. Vår gjennomgang viser at prinsippene er innarbeidet i rutiner og praksis for løpende Eierstyring.

6.3. Asker kommune etterlever vedtatte prinsipper for Eierstyring

Utvalg for økonomi, eiendom og Eierstyring (ØEE) er etablert for å ivareta kommunens Eierinteresser i kommunalt eide selskaper, herunder Asker Produkt. Rådmannen er sekretariat for ØEE og legger til rette for løpende politisk oppfølging av den kommunale selskapsporteføljen gjennom utredning av saker og oppfølging av representantskapsmøter og generalforsamlinger.

Asker kommune har vedtatt følgende prinsipper for Eierstyring¹¹:

- Årlig Eierdag med formannskapet, og en gang i perioden for kommunestyret.
- Årlig Eierbrev til selskapene.
- Kommunens årsrapport suppleres med nøkkeltall fra selskapene.
- Samarbeid mellom selskap og kommune om årshjul for budsjettarbeid.
- ØEE behandler alle saker som skal behandles i selskapenes Eierorganer.
- ØEE fungerer som valgkomité for selskapenes styrer.
- ØEE innstiller til formannskapet i saker som er av prinsipiell betydning.
- Selskapenes vedtekter skal gjennomgås med jevne mellomrom.
- Selskapene skal bytte revisor med jevne mellomrom.
- Styret skal ikke velges for mer enn to år av gangen.
- Styresammensetningen skal være tilpasset selskapets virksomhet og behov.
- Aktive folkevalgte velges til selskapenes Eierorganer.
- Aktive folkevalgte skal normalt ikke sitte i selskapenes styrer.

Videre fremgår det at Asker kommune som eier, i ulike sammenhenger, har gitt disse styringssignaler¹²:

- Styret skal utarbeide selskapsstrategi (mål, utvikling).
- Selskapene skal ivareta sitt samfunnsansvar, på lik linje som kommunen.
 - o Miljø, likestilling, åpenhet, etikk m.m.
- Selskapets styre skal evaluere styrets arbeid og sammensetning.
 - o Styreinstruks, styreevaluering.
- Prinsipper for styregodtgjøring.

¹⁰ Vurderinger omkring Eiermeldingen er redegjort for i saksfremlegg: Asker kommunes Eiermelding – orientering om prosess for rullering (12/107014).

¹¹ Se vedtak i utvalgssak 38/16

¹² Se saksfremlegg med arkivsaksnr. 16/3448

Vår vurdering er at Asker kommunes prinsipper for eierstyring er innarbeidet i rutiner og praksis for oppfølgingen av Asker Produkt i form av formelle prosesser, rapportering og dokumentasjon. Vi har gjennom vårt arbeid ikke avdekket vesentlige forhold som avviker fra Asker kommunes vedtatte prinsipper for eierstyring.

6.4. Asker kommunes eierprinsipper følger KS' Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll

KS har utarbeidet anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll¹³ med til sammen 21 anbefalinger med relevans for styring og kontroll av aksjeselskaper som Asker Produkt. Disse er benyttet i kommunens føringer til etableringen av egne eierstyringsprinsipper.

Vår vurdering er at Asker kommunes vedtatte eierprinsipper er i tråd med KS' anbefalinger. Vi har heller ikke avdekket vesentlige forhold som avviker fra KS' anbefaling om eierstyring, selskapsledelse og kontroll. Samtidig gir KS klart uttrykk for at kommunene bør ha en åpen og klart uttrykt eierstrategi for sitt eierskap i ulike selskaper.

BDO anbefaler Asker kommune å etablere konkrete målsettinger med sitt eierskap i Asker Produkt. Dette er i tråd med innstilling fra rådmann¹⁴ der han gir uttrykk for at det bør stilles klarere krav fra de folkevalgte (eierrollen) til hvilke mål selskapet skal realisere, jf. vurderinger fra daglig leder og anbefalinger fra KS.

6.5. Asker kommune bør avklare virksomheten i Asker Produkt i lys av offentlig støttet virksomhet og konkurransevirkosomhet

Norges kommunerevisorforbund (NKRF) har utarbeidet en praktisk veileider¹⁵ for gjennomføring og av selskapskontroll. Veilederen omtaler sentrale elementer for eierkontrollen inkludert kritiske spørsmålstillinger for å vurdere hensiktsmessigheten av eierstyringen. NKRFs veileder trekker blant annet fram avtalemessige og juridiske forhold som bør vurderes i en selskapskontroll.

Vår vurdering er at Asker Produkt har vesentlige avtaler med Asker kommune, eksempelvis gjennom leie av eksisterende og nye lokaler. Videre mottar Asker Produkt finansiell støtte både fra Asker kommune og fra NAV. Dette innebærer en særskilt utfordring i forhold til etterlevelse av EØS-regelverket om ulovlig statsstøtte og risikoen for krysssubsidiering. Vi vil derfor rette kommunes oppmerksomhet mot risikoen for ulovlig statsstøtte, uten at vi har identifisert konkrete forhold som tilsier at disse forholdene ikke ivaretas på en god måte.

BDO anbefaler at Asker kommune får gjort en vurdering av om Asker Produkt etterlever kravene til EØS-regelverket og avklarer forholdet mellom offentlig støttet virksomhet og konkurranseutsatt virksomhet. Asker kommune bør gjennomføre en eksplisitt vurdering av om krav og retningslinjer for slik type virksomhet etterleves.

6.6. Konklusjon

Asker kommune fører god kontroll med sine eierinteresser i Asker Produkt AS. Rådmannen har løpende oppfølging av selskapet gjennom eierbrev og eierdag. Ordfører er representant i generalforsamlingen. Selskapets økonomi og resultater tas inn i kommunens årsmelding. Selv om kommunen

¹³ Se KS rapport: Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll

¹⁴ Se saksfremlegg med arkivsaksnr. 16/3448

¹⁵ Se NKRF: Selskapskontroll – fra A til Å (Praktisk veileder) av 3. mai 2010 med justeringer våren 2012

ikke skal oppdatere Eiermeldingen fra 2009, har den likevel fastsatt en rekke prinsipper for Eierstyring som også er i tråd med KS' anbefalinger om Eierstyring. Likevel bør kommunestyret vedta konkrete målsettinger som selskapet skal oppnå.

Vår konklusjon er at kommunens Eierinteresser i Asker Produkt er ivaretatt gjennom de rutinene som er etablert og dokumentert.

7. Vedlegg

Dokumentasjon mottatt i forbindelse med selskapskontrollen med Asker Produkt AS:

| Dokument | Mottatt |
|--|---------|
| 1. Styreevaluering (som presentert på eierdagens 26. april 2016) | Ok |
| 2. Årshjul | Ok |
| 3. Innkallingen til styret der budsjettet var vedlagt (beskrivelse av målsettinger og verdier) | Ok |
| 4. Eksempel på økonomirapportering (månedssregnskap) slik det presenteres for styret | Ok |
| 5. De etiske retningslinjene | Ok |
| 6. Fullmaktsskjema | Ok |
| 7. Eksempler på avviksskjema (økonomi) | Ok |
| 8. Vedtekter | Ok |
| 9. FINAL årsregnskap 2015 med kommentarer | Ok |
| 10. 2015 årsrapport del II | Ok |
| 11. Budsjett til styret 28.01.2016 | Ok |
| 12. Eierbrev til Eiermøte 2016 | Ok |
| 13. Innspill til ØEE og eierdagen 2016 | Ok |
| 14. 2016 – årsplan for styret i Asker Produkt A/S (utkast) | Ok |
| 15. Presentasjon styre Asker Produkt med styreinstruks okt. 2016 | Ok |
| 16. Protokoll generalforsamling 07062016 | Ok |
| 17. Organisasjonskart | Ok |
| 18. Formannskapssak 67_12_Asker Produkt - Eierstrategi | Ok |