

Forvaltningsrevisjon 2017/2018

Utarbeidet av Hedmark Revisjon IKS
på oppdrag fra kontrollutvalgene i Eidskog og
Kongsvinger kommuner

Etikk, tiltakstilbud og resultatoppnåelse

Forvaltningsrevisjon og eierstyringskontroll av Eskoleia AS



Forord

Denne rapporten består av en eierstyringskontroll av hvordan eierkommunene utøver sitt eierskap i selskapet Eskoleia AS, og en forvaltningsrevisjon av Eskoleia AS innenfor:

- hvordan selskapet arbeider med etikk og holdningsskapende arbeid
- i hvilken grad selskapet tilbyr arbeidstrening og oppfølging under tiltaksperioden, og
- i hvilken grad selskapet bidrar til at deltakerne står i fast arbeid etter avsluttet tiltak

Eierstyringskontroll og forvaltningsrevisjon er ulike med hensyn til at det stilles ulike krav til gjennomføringen. For forvaltningsrevisjoner skal prosjektet utføres av godkjent revisor etter nasjonal standard. Rapporten er strukturert ut i fra krav til innhold etter RSK001, som er standard for forvaltningsrevisjon.

I rapportens første kapittel, vil leseren kunne lese sammendraget av denne rapporten. Her fremgår vår konklusjon og anbefalinger etter gjennomført forvaltningsrevisjon, samt våre vurderinger etter gjennomført eierstyringskontroll.

Kapittel 2 omhandler bakgrunnen for prosjektet med gangen i bestillingen, kapittel 3 og 4 omtaler formålet og aktualitet med hensyn til å gjennomføre en forvaltningsrevisjon og eierstyringskontroll av Eskoleia AS.

Kapittel 5 og 6 omhandler metodikk med hensyn til hva slags avgrensninger som er blitt gjort i prosjektet og hvilke metoder som er benyttet ved innsamling av data.

Kapittel 7 har noe bakgrunnsinformasjon om aksjeselskap og eierstyring. Vi ønsker også å gjøre leseren oppmerksom på kapittel 22, vedlegg B, som har fungert som et kunnskapsgrunnlag for å plassere selskapets virksomhet innenfor et historisk rammeverk.

I kapittel 8, presenterer vi informasjon om Eskoleia AS, og i kapittel 9 omtaler vi endringene i selskapets rammevilkår som er blitt innført over de siste årene.

I kapittel 10 (s. 27-36), vil leseren finne eierstyringskontrollen med vurderinger og anbefalinger.

I kapittel 11 (s. 37-38), finner leseren øvrige områder som kontrollutvalgene ønsket informasjon om gjennom bestillingen, men som ikke blir dekket i forvaltningsrevisjonen av selskapet.

I kapittel 12, 13 og 14 (s. 39-46), fremgår selve forvaltningsrevisjonen, med konklusjon i kapittel 15 og anbefalinger i kapittel 16.

I kapittel 17, 18 og 19, finner leseren uttalelsene til henholdsvis selskapets styre og selskapets eiere. Deretter følger referanser i kapittel 20, og vedlegg, som blant annet inkluderer utledningen av benyttede revisjonskriterier, i påfølgende kapitler.

Vi ønsker å takke kontrollutvalgene i Eidskog og Kongsvinger kommuner for oppdraget, og håper at både selskapets ledelse, kontrollutvalget, kommunestyret, administrasjonen og den interesserte

leser finner denne rapporten opplysende og som et nyttig verktøy til forbedringsprosesser i arbeidet med aktiv eierstyring.

Løten, den 9. mars 2018



Lina Kristin Høgås-Olsen

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor



Magnus Michaelsen

Utøvende forvaltningsrevisor

Innholdsfortegnelse

FORORD	2
1. SAMMENDRAG	7
2. BAKGRUNN FOR PROSJEKTET	9
3. FORMÅL	10
4. AKTUALITET	10
5. AVGRENSNINGER	11
6. METODE FOR REVISJONEN	12
6.1 DOKUMENTSTUDIER	12
6.2 INTERVJUER	12
7. OM AKSJESELSKAP OG EIERSTYRING	14
8. ESKOLEIA AS	17
8.1 SELSKAPETS ØKONOMISKE STATUS	22
9. ENDRINGER AV ATTFØRINGSTILTAKENE	23
10. EIERSTYRINGSKONTROLL	27
10.1 INNHENTET DATA	27
10.1.1 EIDSKOG KOMMUNE	29
10.1.2 KONGSVINGER KOMMUNE	30
10.1.3 FELLES PROBLEMSTILLINGER	33
10.1.4 REVISJONENS VURDERING	34
10.2 ANBEFALINGER	35
11. ANDRE OMRÅDER KONTROLLUTVALGENE ØNSKET INFORMASJON OM	37
11.1 INTEGRERING	37
11.2 STABILITET/KONTINUITET BLANT DE ANSATTE	37
11.3 SAMARBEID MED NAV OG RESULTATER	37
11.4 KOMPETANSE	38
12. PROBLEMSTILLING 1: ETIKK OG HOLDNINGSSKAPENDE ARBEID	39

12.1	REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 1	39
12.2	INNHEDET DATA	39
12.2.1	DOKUMENTANALYSE	39
12.2.2	DATA FRA INTERVJUER	40
10.2	REVISORS VURDERING	41
13. PROBLEMSTILLING 2: TILBUD OG OPPFØLGING I TILTAKSPERIODEN		42
13.1	REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 2	42
13.2	INNHEDET DATA	42
13.2.1	BRUKERTILFREDSUNDERSØKELSE	42
13.2.2	DATA FRA INTERVJUER	42
13.3	REVISORS VURDERING	43
14. PROBLEMSTILLING 3: RESULTATOPPNÅELSE I ARBEIDSINKLUDERINGEN		45
14.1	REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 3	45
14.2	INNHEDET DATA	45
14.2.1	BRUKERTILFREDSHETSUNDERSØKELSE	45
14.2.2	DATA FRA INTERVJUER	45
14.3	REVISORS VURDERING	46
15. KONKLUSJON FOR FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKTET		47
16. ANBEFALINGER FOR FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKTET		47
17. SELSKAPETS HØRINGSUTTALELSE		48
18. EIDSKOG KOMMUNES HØRINGSUTTALELSE		49
19. KONGSVINGER KOMMUNES HØRINGSUTTALELSE		51
20. REFERANSER		52
INTERNETTREFERANSER		53
21. VEDLEGG A: UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER		54
OM UTLEDNINGEN AV REVISJONSKRITERIER		54
BAKGRUNN		54
UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER		54
UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 1		55
REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 1		55
UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 2		56
REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 2		56
UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 3		56
REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 3		57

REFERANSER	57
<u>22. VEDLEGG B: KUNNSKAPSGRUNNLAG OM ATTFØRINGSARBEIDET</u>	58
HVA ER ATTFØRING?	58
EN HISTORISK PLASSERING AV ATTFØRINGSBEGREPET	58
DEFINISJONER OG BEGREPER BENYTTET I LEKTYRE OM ATTFØRING	58
ATTFØRING I ET SAMFUNNSPERSPEKTIV	60
<u>23. VEDLEGG C: BRUKERTILFREDSHETSUNDERSØKELSE</u>	62
<u>24. VEDLEGG D: OVERSIKT OVER LEVERANDØRER SOM HAR LEVERT TILBUD PÅ ANBUD MED VINNERE</u>	63

1. Sammendrag

I denne rapporten har Hedmark Revisjon IKS gjennomført en eierstyringskontroll av eierkommunenes styring av selskapet Eskoleia AS, og en forvaltningsrevisjon av Eskoleia AS sitt tjenestetilbud innen attføringstiltak.

Med hensyn til forvaltningsrevisjonen av Eskoleia AS vedrørende etikk, tiltakstilbud og resultatoppnåelse, så er vår konklusjon at vi opplever gjennom forvaltningsrevisjonen av Eskoleia AS at **Eskoleia AS drives i henhold til selskapets formål.**

Selskapet har mye dokumentasjon om etikk og synes å ha et fokus på dette i veiledningen av deltakerne. Tilbakemeldinger fra deltakerne viser at deltakerne synes å være fornøyde med tilbudene, noe som også er tilbakemeldingen fra NAV-kontorene. Eskoleia AS synes også å nå de resultatmål som er satt for virksomheten i samarbeidsavtalen med NAV Hedmark. Vi har ikke avdekket avvik i forvaltningsrevisjonen av selskapet.

Vi har én anbefaling etter gjennomgang av selskapets varslingsrutiner som omhandler at selskapet bør vurdere å opprette en ekstern varslingskanal. Anbefalingen har også sammenheng med eierstyringskontrollen.

I eierstyringskontrollen, har vi gjort vurderinger ut i fra hva som er å anse som god praksis ut i fra samarbeidsavtale mellom aksjonærene, delegeringsreglementer i kommunen, føringer for eierrepresentantene, strategier, orientering til kommunestyret, utøvelse av eierskapet i generalforsamling, utøvelse av eierskapet i eiermøter, og eierstyringsdokumenter.

I denne kontrollen, er vi av den oppfatning av at de to kommunene utøver sitt aktive eierskap på ulike måter. Vi opplever Eidskog kommune som mer aktive med hensyn til at selskapets ledelse er blitt invitert til kommunestyret for orienteringer og med en tydeligere strategi for hva kommunen ønsker med eierskapet i Eskoleia AS.

Vi savner noe skriftliggjøring, noe som har vært utfordrende for en kontroll. Det føres ikke jevnlig referater fra eiermøtene og orienteringer til formannskap/kommunestyre er ikke dokumentert i sakslistene på møter hvor det kunne være naturlig å holde folkevalgte representanter orientert.

Eierkommunene mangler oppdaterte eierskapsmeldinger. Vi har fått opplyst at Eskoleia AS sin årsmelding blir distribuert til kommunestyrerepresentantene, men dette settes ikke opp på sakskartet, og årsmeldingene ligger ikke eierkommunenes arkivsystem.

Vi opplever heller ikke at informasjon om kommunens eierskap ligger lett tilgjengelig på eierkommunenes nettsider.

Vi stiller spørsmål ved Kongsvinger kommunes rutiner for oppfølging av kommunestyrevedtak hvor vedtaket skal følges opp av eierrepresentantene gjennom representasjon i generalforsamling/representantskap. Vi er imidlertid blitt orientert om at vedtaket som omhandler at selskaper som Kongsvinger kommune har eierskap i skal opprette eksterne varslingskanaler, skal nå bli fulgt opp av politisk ledelse.

På bakgrunn av eierstyringskontrollen anbefaler vi at:

- kommunestyrene i kommunene gjør en vurdering vedrørende om det skal utarbeides årlige eiermeldinger og om det bør fastsettes tydeligere krav til utøvelsen av eierskapet i generalforsamling/representantskap.
- det inngås en samarbeidsavtale mellom eierne i aksjeselskaper, særlig med hensyn til Eskoleia AS siden selskapet har endret seg siden kommunene inngikk eierskapet og fordi det er sannsynlig at endringer også vil forekomme i fremtiden.
- det bør gjøres en vurdering av rutiner for oppfølging av kommunestyrevedtak i eierrepresentasjonen i generalforsamling/representantskap. Dette for å sikre at kommunestyrets vedtak blir tatt opp i generalforsamlingen/representantskapet og at eierskapet dermed blir ivaretatt på en god måte.

2. Bakgrunn for prosjektet

I henhold til kommuneloven § 77 fjerde ledd skal kontrollutvalget påse at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon og selskapskontroll i kommunen. En selskapskontroll er mindre omfattende enn en forvaltningsrevisjon og det stilles færre krav til både gjennomføring og utfører. Som oftest begrenser en selskapskontroll seg til eierskapet som kommunen utøver som medeier i selskapet.

Eskoleia AS er eid av kommunene Eidskog og Kongsvinger. Begge har hver seg en 50 % aksjeandel i selskapet. Bedriften driver med levering av tiltak for å få personer som står utenfor arbeidslivet i jobb. I tillegg, har bedriften produksjonsrettet virksomhet av oppbevaringsløsninger i stål og barnehagedrift.

Kontrollutvalgene i Eidskog og Kongsvinger kommuner bestilte i møter den 1. desember 2016 (Eidskog – sak 75/2016) og 8. desember 2016 (Kongsvinger – sak 61/2016) en prosjektplan for en forvaltningsrevisjon av Eskoleia AS på områdene kompetanse, kultur og organisering, først og fremst i tilknytning til personalutviklingsdelen i virksomheten.

Prosjektplanen ble fremlagt for kontrollutvalget i Eidskog i sak 23/17 den 23. mars 2017 og for kontrollutvalget i Kongsvinger i sak 23/17 den 28. mars 2017.

Kontrollutvalget i Eidskog kommune fattet vedtak i sak 23/17, punkt 2, om å iverksette et forvaltningsrevisjonsprosjekt av Eskoleia AS med følgende problemstillinger:

- *I hvilken grad er det etablert gode systemer for å sikre riktig bemanning og kompetanse i Eskoleia AS? som skal besvares gjennom følgende problemstillinger:*
 1. *Har de ansatte i Eskoleia AS tilstrekkelig kompetanse til å veilede og lede de som trenger arbeidstrening?*
 2. *Hvordan har Eskoleia AS organisert sin virksomhet og har selskapet tilstrekkelig bemanning?*
 3. *I hvilken grad har ledelsen fokusert på etikk og holdningsskapende arbeid og hvilke tiltak er iverksatt for å følge opp slikt arbeid?*

Vedtaket punkt 3 omhandlet at dersom revisjonen avdekker andre problemstillinger som bør undersøkes nærmere, skal dette tas opp med kontrollutvalget.

Kontrollutvalget i Kongsvinger kommune fattet et vedtak som inkluderte ovennevnte problemstillinger i vedtakets punkt 2 og samme mulighet for utvidelse i punkt 3. I tillegg, ønsket kontrollutvalget i Kongsvinger kommune å legge til følgende problemstillinger:

- Vurdering av stabiliteten i arbeidsstaben/kontinuitet
- Hvordan er samarbeidet med NAV? Hvordan kommer brukerne ut av det i samarbeidet med NAV?
- Har Eskoleia oppdrag i forhold til integrering av flyktninger?

I sak 64/2017 i kontrollutvalget i Eidskog kommune den 19. oktober 2017, fattet kontrollutvalget i vedtak en oppslutning om tillegget av problemstillinger som fremgikk av vedtaket i Kongsvinger kommune, og la til de to sistnevnte kulepunktene som nevnt over.

Revisjonen har i avtale med kontrollutvalgssekretæren fått mandat til å omarbeide problemstillingene dersom dette fremstår som hensiktsmessig for revisjonen, og har rapportert tilbake til sekretær som har tatt dette videre som orienteringssaker i kontrollutvalgsmøtene.

19. desember 2017 ble det i e-post underrettet om at det var ønskelig at Hedmark Revisjon IKS også skulle gjennomføre en eierstyringskontroll, og bestillingen ble bekreftet i e-post av 5. januar 2018.

3. Formål

Formålet med forvaltningsrevisjonen av Eskoleia AS har vært å finne ut av om selskapet sikrer en bemanning med kompetanse som sikrer at Eskoleia håndterer etiske problemstillinger på en god måte, og at Eskoleia svarer opp bestillingene fra NAV-kontorene og NAV Hedmark med hensyn til tilbud og effekt.

Formålet med Eskoleia AS er samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk verdiskapning gjennom utøvelse av arbeidstrenings-, prøvings- og kvalifiseringstjenester overfor yrkesvalghemmede med sikte på nytt yrkesvalg og ordinært arbeid.

Formålet for forvaltningsrevisjonen er med andre ord en kontroll av om formålet med selskapet ivaretas gjennom selskapets drift.

Formålet med en eierstyringskontroll er å finne ut av om eierne av selskapet ivaretar en aktiv eierskapsrolle overfor selskapet. Eidskog og Kongsvinger kommuner er eiere, representert av kommunestyret som velger sine representanter for møte i selskapets generalforsamling. For Eskoleia AS, er det ordførerne og varaordførerne i kommunene som stiller som henholdsvis eierrepresentant og vara i selskapets generalforsamling.

4. Aktualitet

Kongsvingerregionen er en region med mye primærnæring og industri, som nasjonalt og internasjonalt er i tilbakegang. Mye av næringen er i direkte konkurranse med storaktører rett over grensen og i andre land. I tillegg, er mange arbeidstakere i konkurranse med et internasjonalt arbeidssøkerarbeid overfor yrker med lavere krav til formalkompetanse. Regionen er representert negativt på en del levekårsindikatorer samt at regionen har lavest gjennomføringsgrad i videregående skole i fylket, hvor Hedmark er en av de laveste i Norge (dog også viser sterkest fremgang i landet). Kongsvingerregionen har også forholdsvis lav sysselsettingsgrad, noe som blant annet kommer frem av lavinntektsstatistikken.

I tillegg, har strukturene med hensyn til virkemiddelbruken for å få folk i arbeid blitt endret, hvor NAV skal ta en større del av oppfølgingen av de som står nærere arbeidsmarkedet, og hvor noen flere tiltak enn tidligere anbudsutsettes med strengere krav til gjennomføringsgrad og økonomisk effektivitet. Økt konkurranse med private aktører og et økt krav til andelen deltakere i ordinært arbeid etter avsluttet tiltak avkrever omstillingsevne og resultatorientering. Flere

arbeidsinkluderingsbedrifter samt NAV-kontorer har også rapportert om at en økende del av deltakerne i tiltakene har større og mer sammensatte behov enn tidligere, noe som stiller krav til bred kompetanse ut over kun veiledning og tilrettelegging. Noe av dette reflekteres i anbudene fra NAV.

KS har anbefalt jevnlig utarbeidelse av eierskapsmeldinger som holder folkevalgte oppdatert på hva kommunen(e) har eierskap i, selskapenes aktivitet og hvordan selskapene driver. Det ligger an til at kravet til eierskapsmeldinger blir nedfelt i ny kommunelov hvor det er forespeilet at eierskapsmeldinger bør bli utarbeidet minst en gang per kommunestyreperiode. I tillegg, er det anbefalt at kommunen(e) utarbeider dokumenter for eierskapsstyring som legger grunnlaget for hvordan eierskapet skal utøves (særsklit vektlagt her er en strategi for eierskapsstyring).

Kongsvingerregionen har hatt et fellesdokument for eierskapsstyring som ble utviklet av regionrådet i Glåmdalsregionen i 2009. Over de siste fem årene er det i både Eidskog og Kongsvinger kommuner uttalt et behov for revidering av dette dokumentet. I Kongsvinger kommune er eierskapsmeldinger satt på vent frem til nytt dokument for eierskapsstyring er på plass. Kommunestyret i Eidskog kommune har behandlet og vedtatt revidert eierskapsstyringsdokument i juni 2017 etter oppfordring til revisjon av dokumentet fra kontrollutvalget i 2016. Eierskapsstyringsdokumentet er utarbeidet av Regionrådet i Kongsvingerregionen. Kommunestyret i Kongsvinger kommune skal ha dokumentet til behandling i 2018. De to kommunene har begge eierskapsmeldinger som går noen år tilbake – i Eidskog er siste vedtatte eierskapsmelding¹ fra 2014 (vedtatt 18. oktober 2014), i Kongsvinger er siste eierskapsmelding fra 2014 (vedtatt 1. juni 2015).

Det fremstår derfor som aktuelt å gjennomføre en forvaltningsrevisjon som kan belyse Eskoleia AS sin virksomhet og drift, som også tar opp i seg i hvor stor grad kommunen utøver eierskapet sitt ut mot selskapet.

5. Avgrensninger

Oppdraget har omhandlet personalutviklingsdelen med et utvidet mandat til å kunne gjøre vurderinger av den øvrige driften i selskapet. Som følge av informasjonen vi har mottatt, har vi valgt å fokusere forvaltningsrevisjonen mot personalutviklingsdelen av Eskoleia AS. Vi har ikke funnet det nødvendig å gjøre ytterligere undersøkelser av selskapets drift underveis i prosjektet innenfor forvaltningsrevisjonsprosjektets formål og problemstillinger.

Under gjennomføringen av forvaltningsrevisjonsprosjektet, ble det også bestilt en eierstyringskontroll. Eierstyringskontrollen har hatt fokus på oppfølgingen av eierskapet gjennom eierrepresentantenes orientering til kommunestyret og representasjon i selskapets generalforsamling, samt informasjonsutvekslingen i formelle og uformelle møter mellom eierrepresentantene og selskapets styre.

¹ Kommunestyret i Eidskog kommune fikk fremlagt en eierskapsmelding i 2016, men som ikke ble vedtatt. Ordfører har informert oss om at rådmannen har fått i oppdrag å legge frem et nytt forslag for kommunestyret.

6. Metode for revisjonen

I henhold til standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001, skal forvaltningsrevisjonsrapporter inneholde et kapittel som forklarer hva slags metoder som er benyttet av revisjonen i innsamlingen av data og vurderingen av dataene i prosjektet. Som hovedregel vil revisjonen benytte seg av både dokumentstudier og av intervjuer. Dokumenter vil som oftest vise til de formale rammene for virksomheten og praksisen i en enhet, mens intervjuer vil som oftest vise til hvordan man forholder seg til disse formale rammene i praksis. Gjennom disse to metodene, går man ut i fra at man får et forholdsvis komplementerende bilde av enhetens praksis.

6.1 Dokumentstudier

Dokumentstudier omhandler lesing av dokumentasjon, fra nasjonale føringer i stortingsmeldinger, i rundskriv fra departement og direktorater, i lovverk, til kommunale føringer i kommunestyrevedtak, interne rutiner, regler for etikk, delegasjon mv.

I dette prosjektet, har vi gjennomgått lov om arbeidsmarkedstjenester, forskrift om arbeidsmarkedstiltak, Kongsvingerregionens rutiner for eierstyring, eierskapsmeldinger, vedtekter for Eskoleia AS, styreinstruks for Eskoleia AS, egenerklæring fra styret, egenerklæringer fra eierrepresentantene i Eidskog og Kongsvinger kommuner, relevante kommunestyrevedtak, administrerende direktørs instruks (tatt opp i styreinstruks), samarbeidsavtale med fylkesleddet i NAV Hedmark, kravspesifikasjon for tiltak i Eskoleia AS, rutine for innkjøp iht. forskrift om offentlige anskaffelser, revisjon av kvalitetssikringssystem (EQUASS) med illustrasjon over etikkoppfølging i medarbeidersamtaler, årsregnskap for 2013, 2014, 2015 og 2016, etiske retningslinjer for veiledere i Eskoleia og rettigheter for deltaker på tiltak, og varslingsrutiner.

6.2 Intervjuer

I prosjektet har vi gjennomført et oppstartsmøte med administrerende direktør. Vi har også gjennomført intervjuer av de to avdelingslederne for personalutviklingsdelen av selskapets virksomhet, samt intervjuer av to tillitsvalgte i selskapet. En av disse har ikke medlemmer i personalutviklingsdelen, men har vært ansattrepresentant i styret i Eskoleia AS inntil 2017 samt medlem av arbeidsmiljøutvalget i selskapet, og representerer den største fagforeningen i selskapet. Vi har også gjennomført samtaler med to veiledere og leder ved NAV Eidskog, og med leder og veileder ved NAV Kongsvinger. I tillegg, har vi sendt henvendelse til controller i NAV Hedmark som har ansvar for samarbeidsavtalen mellom NAV Hedmark og Eskoleia AS, samt en henvendelse til avdelingen Marked og virkemidler i NAV Hedmark. Vi mottok svar fra controller i NAV Hedmark i forbindelse med samarbeidsavtalen som også svarte opp henvendelsen sendt Marked og virkemidler. Vi har også hatt utveksling per e-post og brev med BDO, som er Eskoleia AS sin revisor, og med ordførerne i Eidskog og Kongsvinger kommuner i kraft av rollen som eierrepresentanter.

Følgende personer er blitt intervjuet i prosjektet (leder og veiledere i NAV Eidskog ble intervjuet i samme møte, leder og veileder ved NAV Kongsvinger ble intervjuet i hvert sitt telefonmøte):

Posisjon	Navn
Administrerende direktør	Erik Nilssen
Karriere- og kompetansesjef (leder team 2)	Ann Christin Mengkrok
Personalutviklingssjef (leder team 1)	Håkon Bjørklund
Tillitsvalgt Fellesforbundet	Trond Tukun
Tillitsvalgt Forbundet for Ledelse og Teknikk (FLT)	Lars Erik Holseter Brenna
Leder NAV Eidskog	Syver Ekbrandt
Veileder NAV Eidskog	Hans Roger Eriksen
Veileder NAV Eidskog	Fardowsa Faarlund
Leder NAV Kongsvinger	Mai Britt Aasen
Veileder NAV Kongsvinger	Bjørn Johansen

Vi har mottatt svar på spørsmål gjennom e-post-/brevveksling fra følgende personer:

Posisjon	Navn
Styreleder i Eskoleia AS	Ole Sverre Spigseth
Controller NAV Hedmark Marked og virkemidler	Rune Arvid Harbosen
Ordfører i Eidskog kommune og eierrepresentant i Eskoleia AS	Kamilla Thue
Ordfører i Kongsvinger kommune og eierrepresentant i Eskoleia AS	Sjur Arnfinn Strand
Revisor for Eskoleia AS (BDO)	Rolf Udnes Glesne

7. Om aksjeselskap og eierstyring

Kommunene kan ivareta oppgaver og prioriterte tjenester gjennom opprettelse av selskap i stedet for å la oppgavene og tjenestene bli driftet gjennom kommunens driftsbudsjett. For noen oppgaver er det allerede pålagt hva slags selskapsform som skal benyttes for den aktuelle tjenesten. Det fremgår for eksempel av Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltakforskriften) §§ 13-6 og 14-5 at virksomheter som skal tilby tiltakene arbeidsforberedende trening og varig tilrettelagt arbeid skal være organisert som aksjeselskaper «med kommunal eller fylkeskommunal aksjemajoritet».

KS skriver i sine anbefalinger om eierstyring at kommunen som eier har et ansvar for å sikre at den valgte selskapsformen er tilpasset selskapets formål, eierstyringsbehov, samfunnsansvar, hensynet til innsyn, markedsforhold og det aktuelle lovverket. De mulige selskapsformene er rangert som følger ut i fra selvstendighet og mulighet til utøvelse av politisk innflytelse:



Modellen indikerer at et aksjeselskap som selskapsform ligger svært nært til å stå selvstendig med hensyn til hvordan selskapet skal styres. Dette følger blant annet av Lov om aksjeselskaper (aksjeloven), som er lovverket som regulerer aksjeselskap.

Med hensyn til at kommunene har valgt å la selskapet som tilbyr arbeidsinkluderings tjenester være et aksjeselskap, så følger dette av tiltakforskriftens krav til at virksomheter som skal arrangere arbeidsforberedende trening «skal være organisert som [...] aksjeselskap med kommunal [...] aksjemajoritet» (§ 13-6).

Det er med andre ord ikke anledning for kommunen å velge en annen selskapsform dersom formålet med selskapet er «utøvelse av arbeidstrenings-, prøvings- og kvalifiseringstjenester overfor yrkesvalghemmede med sikte på nytt yrkesvalg og ordinært arbeid [...]» (§ 3 i vedtektene for Eskoleia AS) hvor tjenestene skal selges inn mot NAV.

Etter aksjeloven skal aksjeeierne innkalles og har rett til å møte til generalforsamlingen, som er aksjeselskapets øverste myndighet i selskapet (§§ 5-1, første ledd, 5-2, første ledd). Styret har ansvar for å kalle inn til generalforsamling (§ 5-9, første ledd). Møteretten kan overføres til fullmektig dersom aksjeeier ikke kan møte. Aksjeeier har også rett til å ta med rådgiver (§ 5-2, tredje ledd). I følge aksjeloven skal det avholdes ordinær generalforsamling innen seks måneder etter utgangen av hvert regnskapsår (§ 5-5, første ledd). Eskoleia AS har vedtektsført at generalforsamlingen skal holdes innen utgangen av mai måned, og at innkalling skal skje med to ukers varsel (vedtektenes § 6).

Etter aksjelovens § 5-6, kan styret bestemme at det skal innkalles til ekstraordinær generalforsamling. Dersom samtlige aksjeeiere samtykker til at ekstraordinær generalforsamling skal avholdes, kan dette avvikles uten vedtak fra styret. Styret har også ansvar for å avvikle ekstraordinær generalforsamling dersom revisor som reviderer selskapets årsregnskap skriftlig krever det for å få

behandlet et bestemt angitt emne, eller hvis aksjeeiere som representerer minst en tidel av aksjekapitalen krever det skriftlig.

Hver eier har rett til å avlegge én stemme per aksje i saker som avkrever avstemming, med mindre det er vedtatt stemmerettsbegrensning knyttet til person i selskapets vedtekter (§ 5-3). Eidskog og Kongsvinger kommuner har 50 % av aksjene hver seg og vil derfor ha lik vekting i avstemming om saker i generalforsamlingen. Av Eskoleia AS sine vedtekter § 6, fremgår det at «vedtak på generalforsamlingen krever alminnelig flertall for å bli gyldig. Vedtak om endring i selskapets vedtekter og om oppløsning av selskapet krever 2/3 flertall. Ved stemmelikhet anses forslag for ikke vedtatt». Det er med andre ord slik at eierne av Eskoleia AS er nødt til «å trekke i samme retning» ved avstemming i saker dersom sakene skal kunne vedtas i generalforsamlingen.

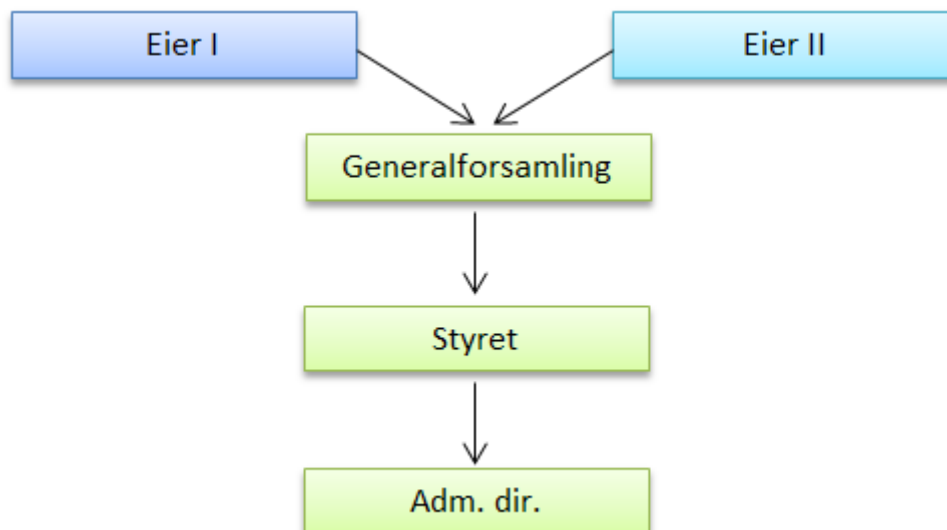
Når en kommune er aksjeeier, er det kommunestyrets ansvar å utnevne en eierrepresentant som representerer kommunestyret i generalforsamling. Som oftest vil dette være ordfører med mindre kommunestyret vedtar noe annet.

I «God selskapsstyring i kommunene i Glåmdalsregionen» fremgår det at:

«[m]ed mindre annet er bestemt eller andre er valgt, er det ordføreren som representerer kommunens eierinteresse både i interkommunale selskaper og aksjeselskaper gjennom deltakelse i henholdsvis representantskapsmøter og generalforsamling. Alt for ofte ser vi at kommuners eierinteresser representeres av ordføreren uten at ordføreren har et klart mandat gjennom for eksempel en kommunestyrevedtatt eierstrategi. I så fall har ordføreren stor frihet i hvordan kommunens interesser ivaretas uten at det trenger å ligge i dette at ordførere flest ikke ivaretar kommunens interesser på en god måte. Men gjennom en slik lite forankret ordførerrepresentasjon, gis ordføreren en egen beslutningsmyndighet som ordføreren etter kommuneloven ikke har» (side 10, punkt 3.3).

Det er for øvrig nevnt i underpunkt 3 til punkt 4 i «regler for god selskapsstyring» som inngår i dokumentet «God selskapsstyring i kommunene i Glåmdalsregionen» at «Kommunestyret velger representanter til generalforsamlingen (minst 2) i aksjeselskaper som kommunen er heleier eller deleier i» (side 17).

Eierrepresentantene i generalforsamlingen har en viktig funksjon gjennom at de representerer kommunestyret og kommunestyrets ønske med eierskapet i selskapet gjennom behandling av saker i generalforsamlingen. Følgende er en forenklet fremstilling av styringsorganene i et aksjeselskap:



Vedtak i generalforsamlingen er førende for styret, som på sin side instruerer administrerende direktør/daglig leder. Eierne kan kun fatte vedtak i generalforsamlingen. Eierne kan møte både hverandre og styret i andre uformelle settinger, men kan da ikke fatte vedtak. Representasjonen og føringene for eierrepresentantene før generalforsamlingen er derfor viktig for at eierne skal kunne utøve eierskapet sitt aktivt.

Dersom selskapet kommunene eier er å regne som et konsern, det vil si at det eksisterer et morselskap og datterselskap(er), er eierne kun representert i generalforsamlingen til morselskapet. Det er vanlig at styret i morselskapet utgjør generalforsamlingen i datterselskapene, og at administrerende direktør/daglig leder kan ha rolle i datterselskapenes styrer, noe som kan være hensiktsmessig for å ha økt kontroll med datterselskapene. Opprettelse av datterselskaper har også den effekten at det blir lengre avstand mellom beslutningene som tas i generalforsamlingen i morselskapet og driften av datterselskapene. Eierne i morselskapet påvirker datterselskapene i hovedsak gjennom sitt valg av styre, i og med at styret i morselskapet utgjør generalforsamlingen i datterselskapene.

I Kongsvinger kommunes delegeringsreglement av 02.06.15, vedtatt i kommunestyret 15.12.15, fremgår det av punkt 4.3 under ordførers myndighet at «[o]rdfører, eller den han delegerer sin myndighet til, er delegert myndighet til å representere kommunen i alle aksjeselskaper hvor kommunen er eier/deleier. Han/hun skal [...] orientere formannskapet om selskapets status fortløpende etter avholdte generalforsamlinger». Under punkt 3.1 i delegeringsreglementet, fremgår det av underpunkt 8, at formannskapet har til oppgave å behandle «saker vedrørende oppfølging av kommunens eierinteresser og selskaper».

I Eidskog kommune ble det fattet kommunestyrevedtak 08.12.15 i sak K-129/15 at ordfører og varaordfører møter i generalforsamlinger i alle AS som kommunen har aksjer i, i perioden 2015-2019. Det blir videre vist til dokumentet «God selskapsstyring for Eidskog kommune», som er tilsvarende dokumentet «God selskapsstyring i kommunene i Glåmdalsregionen».

Eierrepresentantene i selskapet, selskapets styre og daglig leder i selskapet, kan ha såkalte *eiermøter* dersom det er et behov for å diskutere strategier seg imellom utenfor generalforsamling. Eiermøtene

er uformelle og uforpliktende, de er ikke lovregulert, deltakerne kan ikke fatte vedtak, og KS anbefaler at «det ikke legges føringer eller «gis signaler» i eiermøtene som kan anses å gripe inn i styrets myndighetsområde». Det er likevel anbefalt å gjennomføre jevnlig eiermøter «for å bidra til god eierstyring og kommunikasjon med selskapet».

I nytt revidert selskapsstyringsdokument «God selskapsstyring i Kongsvingerregionen» fremgår det av punkt 3.4.1 informasjon om eiermøter som samsvarer med KS sine anbefalinger. Det presiseres imidlertid at «noen faste regler for eiermøter er at det er selskapene som inviterer til eiermøter», at kommunens representant(er) i generalforsamlingen alltid skal inviteres, og at det ikke skal fattes vedtak på møtene. Det fremgår også at det **kan** avholdes eiermøte i forkant av møter i generalforsamlingen og at det **skal** avholdes eiermøte i forkant av budsjettvedtak i generalforsamlingen.

8. Eskoleia AS

Eskoleia AS er et offentlig eid aksjeselskap, hvor Eidskog og Kongsvinger kommuner eier 50 % av aksjene hver seg, og som har til formål å arbeide for å få folk i arbeid. Den totale aksjekapitalen i selskapet er på 2 millioner kroner. Selskapet har en lengre historikk som startet i 1912 under navnet Norsk Gjerde og Metalldukfabrikk (NGM). NGM ble stiftet på Ryen i Oslo, men flyttet til Kongsvinger på 1970-tallet. I mellomtiden har bedriften også blitt omdøpt til Kepro AS. Eierskapet og navnet ble endret i 1992 og bedriften har siden da hatt navnet Eskoleia AS.

Eskoleia AS har som formål å bedrive samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk verdiskapning. Utøvelse av arbeidstrenings-, prøvings og kvalifiseringstjenester overfor yrkesvalghemmede med sikte på nytt yrkesvalg og ordinært arbeid er det primære formålet, og deretter hensynta den bedriftsøkonomiske virksomheten for å sikre selskapets drift og økonomi. Selskapet skal ikke bedrive erverv som formål og eventuelt overskudd skal komme tiltaksdeltakere til gode. Imidlertid, er det ikke forbud mot overskudd, og overskudd og oppbygging av egenkapital kan være formålstjenlig for å sikre videre drift, noe som blant annet vil komme tiltaksdeltakerne til gode.

Bedriften har fire forretningsområder som til dels er adskilt med hensyn til arbeidsoppgaver, men som også drar nytte av hverandre. Eskoleia har produksjonsrettet virksomhet av oppbevaringsløsninger i stål. Produksjonen foregår i Eskoleia AS sine produksjonslokaler på Kongsvinger og driver salg av løsninger ut mot markeder i Norge og i Sverige, både med hensyn til ferdige produkter og som underleverandører. Stålproduksjonen gjennomføres av en grunnbemanning. Selskapet drar også nytte av produksjonen til opplæring og praksis for deltakere på tiltak. Tidligere har selskapet hatt tiltaksplasser/stillinger knyttet til tiltaket Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift (TIA) i produksjonen. Tiltaket har blitt endret og er erstattet med et tiltak som er basert på lønnstilskuddsordning for tiltaksplassene/stillingene fra og med 1. januar 2018.

Eskoleia AS driver en barnehage i Kongsvinger med seks avdelinger. Bedriften drar fordel av denne virksomheten ved å kunne tilby praksisplasser i barnehagen for personer som trenger og/eller ønsker arbeidserfaring fra barnehage som for eksempel en del av utdanning som barnehagelærer.

Eskoleia AS driver også personalutvikling og formidling av arbeidstakere. Personalutviklingen omhandler mulighet for arbeidspraksis og utvikling av kompetanse for personer som må omstille seg for deltakelse i arbeidsmarkedet, og for personer som trenger tilrettelegging for å stå i arbeid.

Gjennom veiledning og tett oppfølging ved arbeidsplassen av arbeidsledere skal Eskoleia AS føre en tett oppfølging av deltakerne på tiltak innenfor det yrket som deltakeren ønsker praksis i. Tidligere har personalutvikling ivaretatt personer på tiltak over statlig fordelte rammer. Denne virksomheten er fra og med januar 2018 blitt skilt ut i et heleid datterselskap, Eskoleia Progresso AS. Personalutvikling har i tillegg arbeidet med tiltak i kommunene i samarbeid med den kommunale delen av kommunenes NAV-kontorer, og disse tiltakene vil bli ivaretatt i driften i Eskoleia AS.

Eskoleia AS formidling arbeider med å finne de riktige personene til stillinger i næringslivet, og bedriver tett oppfølging av kandidatene i forkant, under og etter endt oppdrag, samt arbeider tett på bedriftenes behov. Formidlingen blir gjennomført i ABR, Alternativ Bemanning & Rekruttering, som er en del av Eskoleia AS. ABR har hovedkontor på Kongsvinger med to ansatte på kontor på Lillestrøm

Eskoleia AS har også eierskap til datterselskaper, noe som medfører at Eskoleia AS er et morselskap og derfor å anse som et konsern. Eidskog og Kongsvinger kommuner er eierne av Eskoleia AS og utøver eierskapet gjennom representanter i generalforsamlingen. Eiernes mulighet til å ha påvirkning på aksjeselskaper er gjennom valg av styret og gjennom vedtak fattet i generalforsamling. Når man velger styring etter aksjeselskapsmodellen, overlater man i all hovedsak den organisatoriske styringen til selskapets styre, som deretter ansetter en daglig leder som er ansvarlig for selskapets daglige drift (fremgår av styreinstruks for Eskoleia AS punkt 4). Ofte er føringene fra eierne i aksjeselskaper på et overordnet plan, med mulighet for påvirkning som beskrevet over.

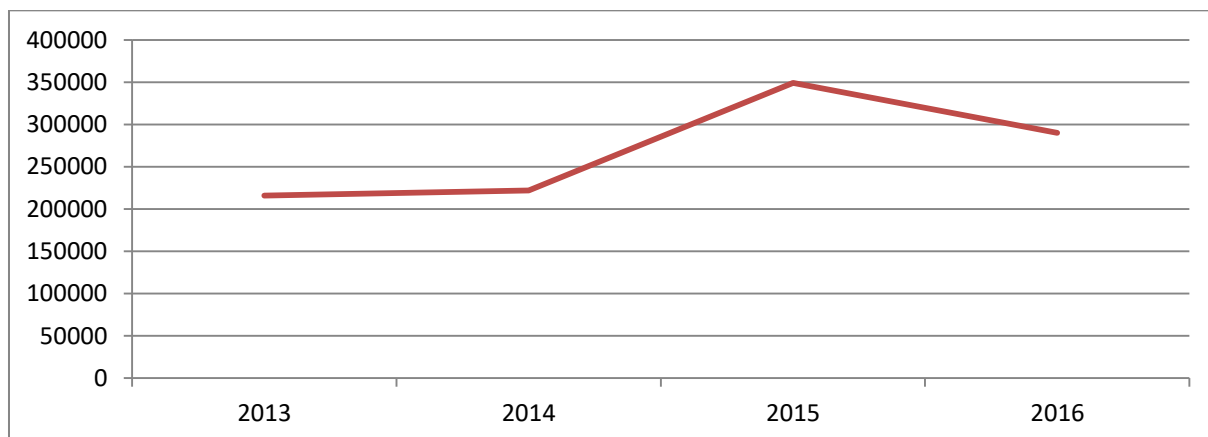
I selskapets vedtekter (§ 5) fremgår det at Eskoleia AS skal ledes av et styre på fem til syv medlemmer, hvor to av medlemmene velges av de ansatte annethvert år. Generalforsamlingen skal velge styre, styreleder og nestleder, og styreleder velges vekselvis fra hovedaksjonærene. Av protokollen fra generalforsamlingen 6. juni 2017, fremgår det at styret består av fem representanter:

Styrefunksjon	Navn
Styreleder	Ole Sverre Spigseth
Nestleder	Rune Løvberg
Styremedlem	Siw Christl Berg
Styremedlem	Karin Trosdahl
Styremedlem (ansattrepresentant)	Vidar Vardeberg
Styremedlem (ansattrepresentant)	Cecilia Haugen

Styrets honorering fastsettes av generalforsamlingen, og er per 2018 pålydende:

Rolle	Honorar	Møtegodtgjørelse
Styreleder	100 000	-
Nestleder	20 000	3 000
Aksjonærvalgt medlem	15 000	3 000
Ansattvalgt medlem	15 000	3 000
Generalforsamling honoreres ikke.		

Utbetalte styrehonorarer vil naturlig nok variere med styrets aktivitet. Det følgende viser utbetalt styrehonorar i perioden 2013-2016:



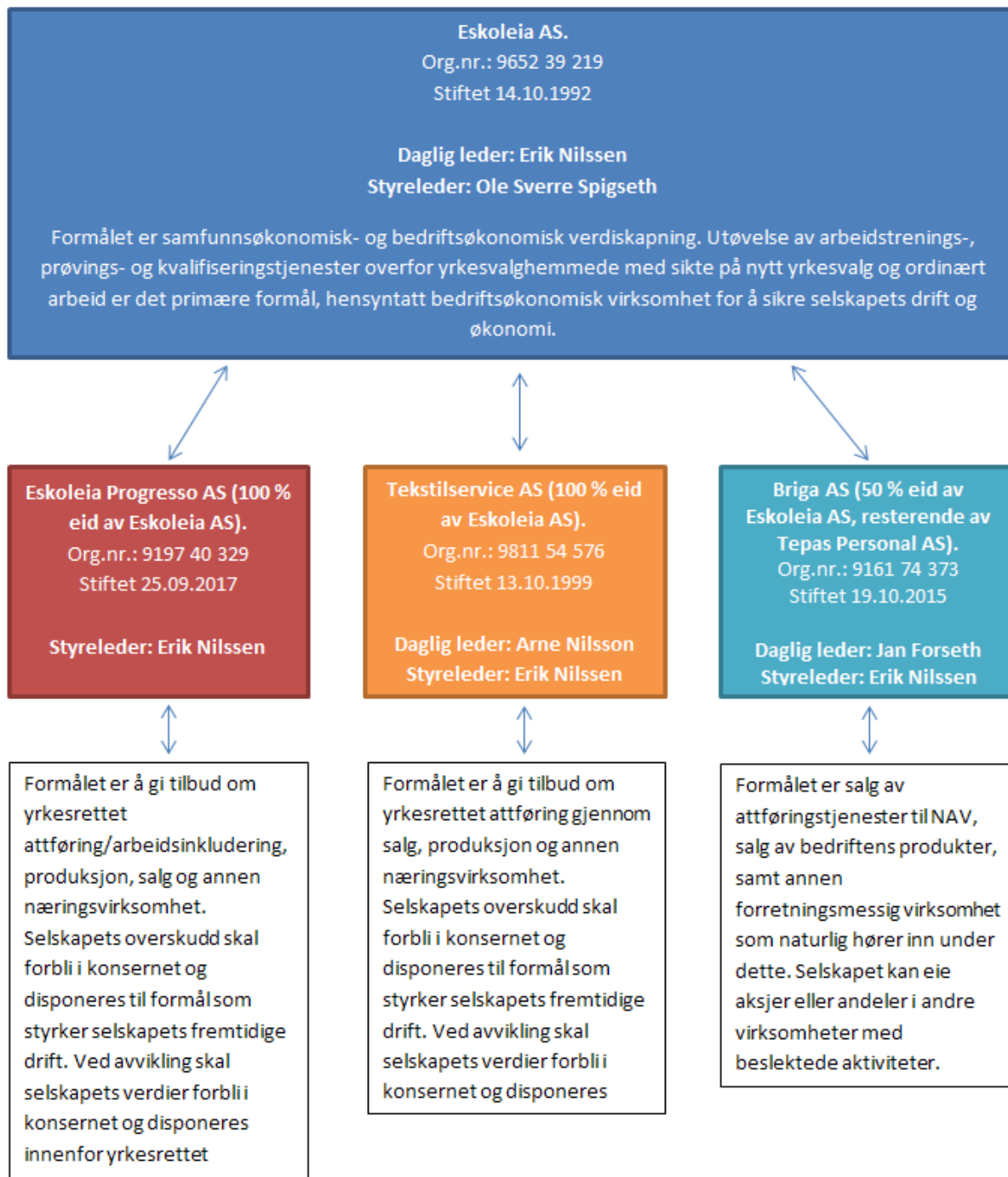
Det fremgår også av selskapets vedtekter § 5 at «Selskapets signatur tegnes av styrets leder sammen med et styremedlem. Styret kan meddele prokura». Prokura er en fullmakt som benyttes i forretningsforhold og som gir vedkommende med prokura, kalt prokurist, myndighet til å opptre utad på vegne av foretaket i alt som hører til den ordinære daglige driften. I Eskoleia AS sin styreinstruks, fremgår det av punkt 5 at «styrets representasjonsrett er generell – det vil si at styret kan representere selskapet utad i alle slags saker». Videre fremgår det at «administrerende direktør representerer selskapet utad i saker som hører under den daglige ledelse», og at «administrerende direktørs representasjons- og uttalelsesrett er [...] begrenset til den typen saker [...]». Det står også at «saker av uvanlig art eller som er av stor betydning for selskapet» som ligger utenfor administrerende direktørs representasjons- og uttalelsesrett, skal representeres ved styret, og at det kun er styreleder som har uttalelsesrett i slike saker. Dette betyr at det kun er administrerende direktør og/eller styreleder som kan uttale seg utad på vegne av Eskoleia AS.

Når det gjelder vedtektenes § 5 om signatur, innebærer dette at i saker hvor selskapet binder seg til kontrakt, må kontrakten signeres av styreleder og et styremedlem. Dette vil for eksempel gjelde kjøp av aksjer i andre selskaper eller opprettelse av nye datterselskaper.

Når det gjelder styringen av datterselskapene, fremgår det av Brønnøysundregistret at administrerende direktør sitter som styreleder i selskapene, og at datterselskapene (med unntak av Eskoleia Progresso AS) har egne daglig ledere. Videre, vil det være styret i Eskoleia AS som dermed utgjør generalforsamlingen i de heleide datterselskapene, og har halvparten av representasjonen i Briga AS sammen med styrerepresentanter fra Tepas AS.

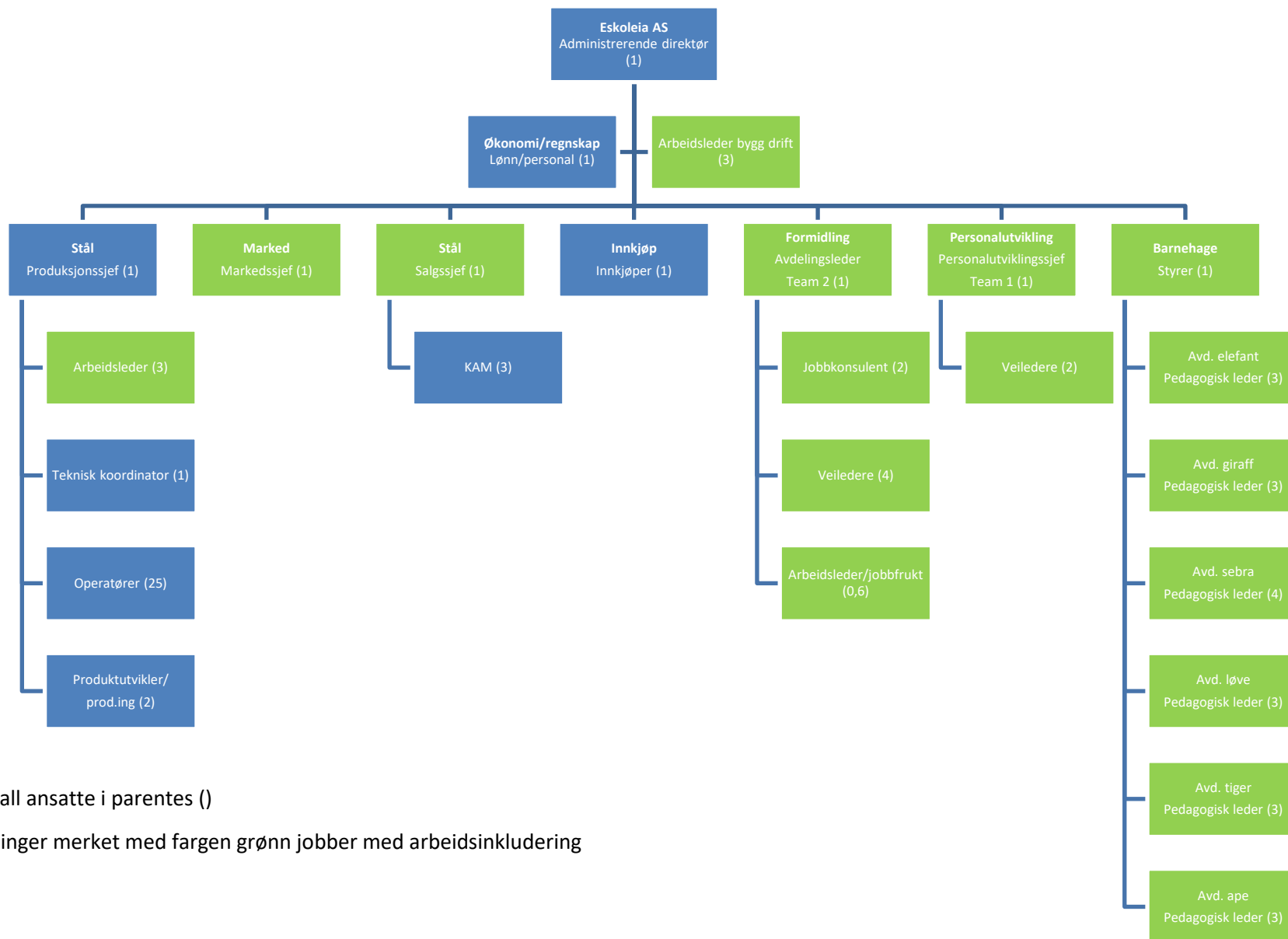
Det fremgår videre at administrerende direktør er styreleder i Eskoleia Progresso AS uten at det er oppgitt daglig leder. I aksjeloven stilles det krav til at aksjeselskaper skal ha et styre med ett eller flere medlemmer (§ 6-1, første ledd), men imidlertid ikke krav til at selskapet må ha en daglig leder (§ 6-2, første ledd). I aksjeloven § 6-16, fremgår det også at «styret i et datterselskap plikter å gi styret i morselskapet opplysninger som er nødvendige for å kunne vurdere konsernets stilling og resultatet av konsernets virksomhet». Morselskapet skal også holde styret i datterselskapet underrettet om forhold og beslutninger som kan ha følger for konsernet som helhet og for datterselskapet. En organisering hvor daglig leder/adm. dir. er styreleder i datterselskap kan derfor være hensiktsmessig med hensyn til informasjon fra datterselskapene til morselskapets styre og motsatt.

Følgende modell viser Eskoleia AS sine formål og diverse eierskap med datterselskapenes formål:



Eskoleia Progresso AS ble formelt startet 1. januar 2018 (selv om det ble stiftet i september 2017), og virksomheten i Eskoleia Progresso AS ble tidligere ivaretatt i Eskoleia AS. I oppstarten av forvaltningsrevisjonsprosjektet mottok vi et organisasjonskart som nå vil være noe endret. I e-post av 9. februar 2018 fra administrerende direktør i Eskoleia AS, har vi fått informasjon om at 9 stillinger er flyttet fra Eskoleia AS til Eskoleia Progresso AS.

Eskoleia AS hadde per 31.12.17 følgende organisasjonskart:

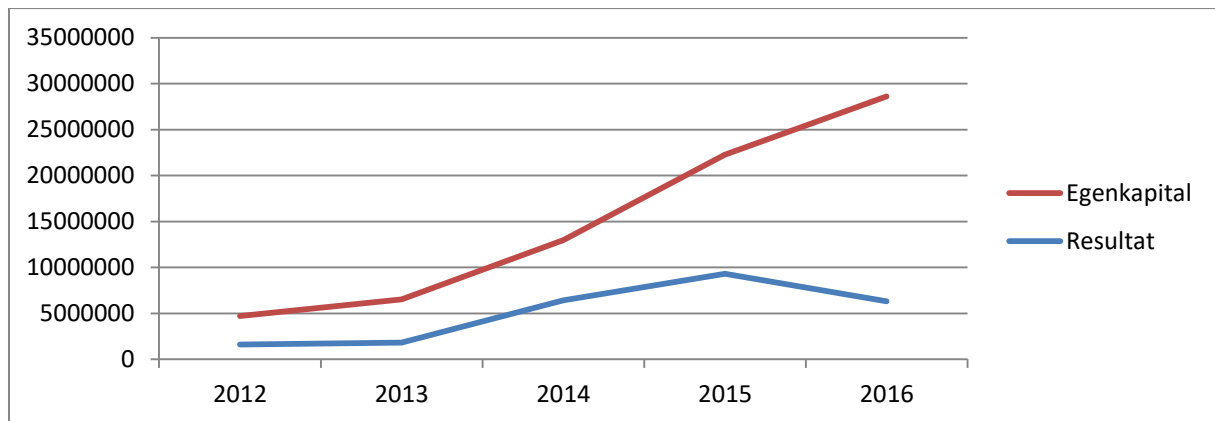


- Antall ansatte i parentes ()
- Stillinger merket med fargen grønn jobber med arbeidsinkludering

Av organisasjonskartet fremgår det at det totalt er 73,6 stillinger i Eskoleia AS. Av disse, er 38,6 stillinger tilknyttet arbeidsinkluderingsaktiviteten – det vil si, litt over halvparten av de ansatte i Eskoleia AS. De øvrige stillingene er tilknyttet den grunnleggende produksjons- og produksjonsutviklingsvirksomheten i selskapet, samt salg og økonomi og regnskap, foruten administrerende direktør. Deltakere på tiltak kan få tilbud om arbeidstrening innenfor flere av virksomhetene i selskapet, selv om de aller fleste hospiteres eksternt ut til andre bedrifter.

8.1 Selskapets økonomiske status

Vi har sett noe på selskapets regnskap og resultater de siste årene (2013-2016). I det følgende fremgår en graf som sammenstiller selskapets økonomiske situasjon fra 2012 til og med 2016. Den ene kurven viser endringen i selskapets resultat (forholdet mellom inntekter og utgifter) og selskapets egenkapital (avsetningen av forholdet mellom inntekter og utgifter):



Styrkingen av egenkapitalen viser at selskapet har gode forutsetninger for å møte eventuelle utfordringer dersom resultatet i regnskapsåret skulle vise «røde tall». På den andre siden, kan man stille spørsmål ved hvor høy egenkapitalen skal være, og hvordan overskuddet kommer tilbake til tiltaksdeltakerne. Vurderinger av disse forholdene må også sees opp mot unntak fra skatteplikt på virksomheten, virksomhet i konkurranse med andre private aktører og eventuelle konkurransefordeler dette kan gi. Selskapene har endret seg etter endringene av tiltakene og forvaltningen i NAV, og har tilpasset seg med nye løsninger og virksomhetsområder hvor de i større grad konkurrerer med andre aktører. Vi har ikke tatt stilling til spørsmålet om skatteplikt da utførelsesbedrifter historisk er blitt regnet som unntak fra skatteplikten. Eventuelle vurderinger av skattepliktige forhold bør ligge til selskapets revisor, men bør også gjennomgås ved jevne mellomrom. Vi har fått oppgitt at Eskoleia AS kommer til å gjøre en ny vurdering med hensyn til skatteplikt i løpet av 2018.

Styret i selskapet har oppgitt at styret har vedtatt en bonusordning for administrerende direktør på definerte kriterier innenfor økonomi/årsresultat, arbeidsinkluderingsprosent og sykefravær. Basert på resultatene innenfor forestående fire punkter, kan det utbetales bonus på opp til 110 000 kroner. I selskapets regnskap er det i note 3 oppgitt at det ikke er utbetalt bonus i perioden 2013-2016. Vi har fått opplyst at det ikke ble utbetalt bonus i 2013 og 2014, og at bonus i 2015 og 2016 er blitt lagt inn i linjen for *lønnsforpliktelse adm. dir.* Det ble utbetalt henholdsvis 66 217 kroner og 71 263 kroner i bonus i disse regnskapsårene.

9. Endringer av attføringstiltakene

I 2012 startet NAV opp et prosjekt kalt «Kjerneoppgaver i NAV». Prosjektet hadde til hensikt å rendyrke veilederstillinger ved fem NAV-kontorer hvor brukere skulle få tett oppfølging opp mot arbeidsgivere for å få deltakerne raskt over i arbeid. Tidligere, ble mye av oppfølgingen lagt ut i tiltakene gjennomført av såkalte forhåndsgodkjente tiltaksarrangører som påtok seg veilednings- og oppfølgingsansvaret for deltakere som ble oversendt fra NAV. Kravene til de forhåndsgodkjente tiltaksarrangørene var at de skulle være offentlig eid, som oftest organisert som aksjeselskap, ha som formål å få personer med yrkeshemming ut i arbeid, at man ikke drev såkalt erverv², at eventuelt overskudd skulle komme deltakerne i tiltakene til gode, og at det ble stilt et utbytteforbud for virksomheten. At bedriftene ikke skal bedrive erverv medfører blant annet at attføringsbedrifter er blitt ansett som unntak med hensyn til skatteplikt, og at inntektene til bedriftene derfor ikke beskattes. Mange av disse bedriftene har egen produksjonsvirksomhet og utnytter produksjonen og eventuell annen tjenesteyting gjennom tilbud av tiltaksplasser i egen virksomhet. I tillegg, driver de også plassering av tiltaksdeltakere i andre bedrifter, kalt *hospitering*, gjennom å ha tilknyttet seg kontakter i eget bedriftsnettverk.

Totalt var det fem NAV-kontorer som deltok i KIN-prosjektet. Disse fem kontorene ble kontrollert opp mot fem andre NAV-kontorer som ikke var med i KIN-prosjektet for å undersøke eventuelle endringer i resultatene. Arbeidsforskningsinstituttet laget avslutningsvis en rapport³ som oppsummerte erfaringene fra prosjektet og som sammenlignet resultatoppnåelse ved de fem aktuelle kontorene. I tillegg, så Arbeidsforskningsinstituttet på mulige avvik som for eksempel utsiling av deltakere som kunne være lettere å få i arbeid og mulig økning av bruk av statlige ytelser tidlig for personer som sto lenger unna arbeidslivet, slik at resultatene kunne se bedre ut for det enkelte NAV-kontor. Generelt, konkluderte Arbeidsforskningsinstituttet med at NAV-kontorene som deltok i KIN-prosjektet enten hadde like bra eller bedre resultater med å få deltakere ut i arbeid. Noen av kontorene viste imidlertid tegn på siling, blant annet NAV Kongsvinger.

Mens KIN-prosjektet pågikk, uttalte administrerende direktør i Eskoleia AS at prosjektet var utfordrende med hensyn til at deltakerne som ble sendt til Eskoleia syntes å ha mer sammensatte utfordringer og avkrevde mer oppfølging, samtidig som at de økonomiske rammebetingelsene ble påvirket av at antallet tiltaksplasser i virksomheten ble tatt ned⁴. Antallet tiltaksplasser i de forhåndsgodkjente virksomhetene fastsettes av fylkesleddet i NAV. Antallet fastsettes ved bruk av en fordelingsnøkkel og etter innspill fra de lokale NAV-kontorene. NAV-kontorene i kommunene har deretter anledning til å søke inn deltakere til disse tiltaksplassene. Før 2012, hadde Eskoleia 100 tiltaksplasser, noe som ble tatt ned til 92 mens KIN-prosjektet pågikk.

Det ble også gjennomført en endring i finansieringen av tiltakene. Tidligere fikk tiltaksarrangørene overført midler fra NAV for maksimumstaket for tiltaksplasser uavhengig av hvor mange som var inne på tiltak. Man kunne med andre ord ha færre på tiltak enn det man fikk betalt for. For å effektivisere, innførte NAV krav til at man kun fikk betalt for antallet man hadde inne på tiltak til enhver tid, men ikke mer enn antallet plasser man hadde fått tildelt. I og med at det kan gå noe tid mellom et

² At man ikke driver med overskudd for å utbetale utbytte.

³ Spjelkavik, Øystein, Svenn-Erik Mamelund og Angelika Schafft. 2016. Inkluderingskompetanse i NAV, Evaluering av forsøket kjerneoppgaver i NAV (AFI-Rapport 2016:05). Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

⁴ <http://arbeidoginkludering.no/artikkel/nav-fors%C3%B8k-skaper-vansker?Action=1&M=NewsV2&PID=3275> (besøkt sist 13.02.18)

avsluttet tiltak og aktiviseringen av et annet, samt at det kan være færre på tiltak i gitte perioder av året (for eksempel i fellesferien), medfører dette en utfordring med hensyn til belegget til enhver tid. For å få maksimalt ut av tilskuddet, kan det derfor være nødvendig for selskapene å ha et høyere belegg enn man får betalt for. I tillegg, må man ta med i beregningen at antall aktive tiltak beregnes over en gitt periode og derfor at det kan være noe fleksibilitet ved beregning av gjennomsnittsbelegg i perioden.

KIN-prosjektets erfaringer ble tatt med inn i sluttrapporten «Et NAV med muligheter» og viste til at man kunne få like gode, om ikke bedre, resultater ved å ivareta oppfølging av enkelte brukere innad i NAV, samtidig som man anbudsutsatte enkelte av tiltakene som tidligere var lagt til forhåndsgodkjente virksomheter. Dette skulle føre til at tiltakstjenestene ble billigere samt at det skulle incentivere at flere kom i arbeid gjennom å stille strengere krav til gjennomføringsandeler med faste heltids- eller deltidstillinger ved utløp av tiltaksperioden. Arbeids- og sosialdepartementet fremmet i 2014 et lovforslag som trådte i kraft fra og med 1. januar 2015, hvor blant annet fire av seks tiltak som lå til forhåndsgodkjente virksomheter ble omdefinert og enten tatt inn som del av NAVs tjenester og/eller ytelser eller lagt ut på anbud hvor de forhåndsgodkjente virksomhetene må konkurrere på lik linje med private aktører som tilbyr samme tjenester.

En gjennomgang av bransjens utvikling, gjennomført på vegne av Arbeidsgiverforeningen for Vekst- og atfføringsbedriftene, pekte på at rundt 70 % av anbudene ble vunnet av private virksomheter mens prisene sank med 30 %. I løpet av et par år, var det blitt færre tilbydere på markedet, mens de som var igjen, var blitt større. I en rapport som Johan Martin Leikvoll og Linn Herning har utarbeidet på oppdrag fra Forbundet for Ledelse og Teknikk (FLT), fremgår en oversikt over leverandører som har levert tilbud på anbud og hvem som har vunnet anbudene i fylkene etter omstruktureringen av tiltakene (fremgår av rapportens vedlegg D). Her fremgår det at Eskoleia AS totalt har levert 19 tilbud på tiltak for oppfølging og tiltak for avklaring i Buskerud og Hedmark fylker⁵. Eskoleia AS har ikke blitt tilbudt kontrakt i disse anbudsrundene.

I en presentasjon som ble fremlagt oss i møte med administrerende direktør i Eskoleia AS, ble vi forespeilet en tabell som viser til forholdene mellom virkemidlene innenfor hvert av de tre områdene *forhåndsgodkjente tiltaksarrangører, NAV og anbudsbaserte tiltak før lovendringen i 2015*:

⁵ Eskoleia AS har levert tilbud på oppfølgingstiltak i Buskerud i Lier, Drammen, Nedre og Øvre Eiker, Modum, Kongsberg, Ringerike og Hole, og Gol. På samme tiltak, har Eskoleia levert tilbud i Brumunddal, Hamar, Kongsvinger, Grue, Tynset og Elverum i Hedmark. Eskoleia har levert tilbud på avklaringstiltak i Ringsaker, Hamar, Våler, Tynset og Elverum kommuner i Hedmark. Oversikten er hentet fra rapporten «Milliarder – ikke mennesker», og dataene skal være hentet fra NAV.

Forhåndsgodkjente tiltaksarrangører	NAV
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Avklaring i skjermet virksomhet</i> • <i>Arbeidspraksis i skjermet virksomhet</i> • <i>Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift</i> • <i>Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift</i> • Arbeid med bistand • Varig tilrettelagt arbeid 	<ul style="list-style-type: none"> • Utdanning • Tidsbestemt lønnstilskudd • Arbeidspraksis • Varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet • Forsøk med tidsubestemt lønnstilskudd
Anbudsbaserte tiltak	
<ul style="list-style-type: none"> • Avklaring • Arbeidsrettet rehabilitering • Arbeidsmarkedsoppfølging • Oppfølging 	

Tiltakene som vekst- og attføringsbedrifter har arbeidet med, er i all hovedsak de seks tiltakene som står under forhåndsgodkjente tiltaksarrangører. Eskoleia AS har arbeidet med de fire øverste (merket i kursiv). De fire øverste tiltakene omhandler i stor grad deltakere som over en periode trenger bistand for å kunne stå i arbeidslivet som følge av en yrkeshemming som man har pådratt seg eller fordi man av andre årsaker har havnet utenfor arbeidsmarkedet. De to nederste tiltakene er i stor grad typen tiltak hvor deltakerne enten vil ha varige behov og bistand, eller der hvor deltakeren er født med en yrkeshemming som avkrever tilrettelegging og bistand.

I forbindelse med omstruktureringen av tiltakene med lovendringen den 1. januar 2015, ble kun to tiltak videreført som tiltak for forhåndsgodkjente tiltaksarrangører, mens noe ble tatt inn i NAV-porteføljen og en større del ble satt ut på anbud. Matrisen over er blitt endret til den følgende etter strukturendringen:

Forhåndsgodkjente tiltaksarrangører	NAV
<ul style="list-style-type: none"> • Arbeidsforberedende praksis (tidl. arbeidspraksis i skjermet virksomhet) • Varig tilrettelagt arbeid 	<ul style="list-style-type: none"> • Utdanning • Tidsbestemt lønnstilskudd • Arbeidspraksis • Varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet • Forsøk med tidsubestemt lønnstilskudd
Anbudsbaserte tiltak	
<ul style="list-style-type: none"> • Avklaring i skjermet virksomhet • Arbeid med bistand • Avklaring • Arbeidsrettet rehabilitering • Arbeidsmarkedsopplæring • Oppfølging 	

For Eskoleia AS sin del, innebærer dette i all hovedsak tre vesentlige endringer:

- Rammebetingelser: At NAV startet veiledning av flere internt og anbudsutsatte flere tiltak, medførte først og fremst et nedtrekk i antallet tiltaksplasser. Dette har innvirkning på rammebetingelsene. I tillegg, ble finansieringsmodellen endret fra at NAV garanterte for betaling for rammetiltaksplassene til å betale for hver deltaker som gjennomfører tiltaket. Dette gjør det viktig å få deltakere inn og gjennom tiltaket, samt sikre høyt belegg.
- Resultat- og kompetansekrav: Anbudsettingen medfører et helt annet krav til resultatoppnåelse gjennom konkurranse med private aktører som kan ha helt andre rammebetingelser gjennom annen virksomhet. Kriteriene i anbudene legger også føringer for ønsket kompetanse hos tilbyder.

Proaktiv prosjektering/effektivitet: Konkurranse om anbudene handler for de offentlig eide selskapene om «å vinne tilbake» tiltaksplassene som de tidligere var «garantert», samtidig som at prisene per tiltak presses ned gjennom konkurransen.

10. Eierstyringskontroll

I en eierstyringskontroll, skal man i følge NKRFs veileder for selskapskontroll «kontrollere om den som utøver kommunens eierinteresser utøver myndigheten slik det er fastsatt i den aktuelle virksomhetsloven samt ivaretar kommunens interesser i samsvar med kommunestyrets vedtak og forutsetninger» (side 2). Kontrollen skal begrense seg «til en vurdering av om eierne har etablert tilfredsstillende rammer for styring, og at virksomheten faktisk opererer i tråd med formålet». Veilederen opererer med to hovedfokus for eierskapskontroll:

- Fører kommunen kontroll med sine eierinteresser?
 - Har kommunen etablert rutiner for oppfølging og evaluering av sine eierinteresser?
 - Er rutinene gode nok, og blir de fulgt?
- Utøves kommunens eierinteresser i samsvar med kommunestyrets vedtak og forutsetninger, aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring og selskapsledelse?

10.1 Innhentet data

Regionrådet i Kongsvingerregionen (tidligere kalt Glåmdalsregionen) har i samarbeid med rådmennene i kommunene i regionen utviklet et dokument kalt «God selskapsstyring i kommunene i Glåmdalsregionen». Dokumentet bygger i stor grad på Vibeke Resch-Knudsens *Styring og eierskap i kommunalt eide selskaper*, og dokumentet ble vedtatt av kommunene i 2009.

Dette dokumentet er blitt revidert av Regionrådet for Kongsvingerregionen i 2017. Revidert dokument er vedtatt i Eidskog kommune 15. juni 2017, men ikke blitt behandlet av kommunestyret i Kongsvinger per 13. februar 2018. Kommunestyret i Eidskog kommune vedtok også at regionrådet skulle underrette ytterligere om dokumentet i kommunestyret høsten 2017. Av sakslistene siste halvår 2017 er ikke slik orientering gitt. Orientering kan likevel ha blitt gitt utenom sakslisten, men det fremgår ikke av sakslistene.

«God selskapsstyring i kommunene i Glåmdalsregionen» er et dokument som legger en del føringer for hvordan kommunene skal utøve sitt eierskap. Forskjellen mellom dette dokumentet og det nye, reviderte eierstyringsdokumentet er markant på enkelte områder som omhandler mer detaljert styring av selskapene kommunene har eierinteresser i. Det nye, reviderte dokumentet nevner ikke ovennevnte bok av Resch-Knudsen, men oppgir heller KS sine 21 anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll av kommunalt eide selskaper. Disse to kildene er på mange områder sammenfallende, og selskapsstyringsdokumentene går naturlig nok inn på mange av de samme styringsprinsippene.

De største forskjellene mellom selskapsstyringsdokumentet fra 2009 og fra 2017 gjelder:

- **Eierskapsmelding:** i gammelt dokument fremgår det at eierskapsmeldingen skal legges frem årlig. I nytt dokument blir det vist til nytt utkast til kommunelov hvor det foreslås lovpålagt at kommunene utarbeider minst én eierskapsmelding i løpet av valgperioden.
- **Valgkomité ved valg av styret i selskaper:** I gammelt dokument blir det vist til at selskaper som kommunen har eierinteresse i, bør konsekvent benytte valgkomité for å sette sammen

styret, men omtaler også et alternativ hvor kommunen, i stedet for representasjon ved ordfører, setter ned et mindre utvalg av folkevalgte som får som særoppgave å ivareta kommunestyrets vedtatte eierstrategier i generalforsamling. I nytt dokument blir det vist til at det bør benyttes valgkomité for å sikre at styresammensetningen totalt sett gir selskapet den nødvendige erfaring og innsikt hva gjelder nødvendig politisk, faglig, juridisk og økonomisk kompetanse. I gammelt dokument vises det kun til krav til kompetanse.

- **Godtgjørelse:** I gammelt dokument blir det vist til bestemte grenser for styrehonorarer og godtgjørelse. Følgende tabell fremgår (til sammenligning med styrehonorarer i Eskoleia AS, se kapittel 8.5.1):

Type godtgjørelse	Små selskap Under 20 ansatte	Middels selskap 20 – 100 ansatte	Større selskap
Styreleder fast	15 – 30 000	30 – 60 000	Marked
Styremedlem fast	2 – 5 000	5 – 10 000	Marked
Godtgjørelse per møte styremedlemmer	500 – 1 000	500 – 1 000	Marked
Fast godtgjørelse leder av generalforsamling og representantskap	0	0	Marked
Godtgjørelse per møte i generalforsamling og representantskap	500 – 1 000	500 – 1 000	Marked

I det nye eierstyringsdokumentet fremgår det at «styrenes godtgjørelser vedtas av det utøvende eierorgan etter forslag fra selskapets valgkomité».

- **Opplæring av folkevalgte:** I det gamle dokumentet gis det utredning for folkevalgtes plikter. I det nye dokumentet vises det til at det til at det skal gjennomføres felles folkevalgtopplæring innenfor eierskap og selskapsstyring i første del av valgperioden.

I dokumentet «God selskapsstyring i kommunene i Glåmdalsregionen» (2009) vises det til at dersom eierstyringen skal være hensiktsmessig bør det foreligge eiermelding med orientering om kommunens eierskap for kommunestyret årlig. Hensikten er at folkevalgte skal få informasjon som fører til at kommunestyret foretar bevisste valg med hensyn til styringen av eierskapene. Rådmannen har til ansvar å legge frem eiermelding til kommunestyret. I tillegg, er det anbefalt å utarbeide en eierstrategi som legger føringer for hva kommunen ønsker med eierskapene. Eierstrategi og eiermelding vil gi eierskapsrepresentanten føringer for hvordan eierskapsrepresentanten skal utøve representantskapet i selskapenes generalforsamlinger. I og med at aksjeselskap er underlagt et uavhengig styre, er generalforsamlingen den eneste forsamlingen hvor kommunen som eier har

anledning til å utøve innflytelse over selskapet. For Eidskog og Kongsvinger kommuner, er vi blitt vist til siste vedtatte eierskapsmeldinger hvor strategien fremgår under det enkelte selskap.

Eierne kan også føre dialog utenom generalforsamlingen i såkalte *eiermøter*. Eiermøter er uformelle arenaer for avklaringer, samordning og informasjonsutveksling mellom eierne og selskap. Eiermøtene har ikke formell beslutningsmyndighet og det kan derfor ikke fattes vedtak i disse møtene. Det er vanlig at selskapet inviterer til eiermøte og at samtlige eierrepresentanter blir invitert siden disse utøver den enkelte kommunes formelle eierstyring i selskapet. Det vil være naturlig at temaer i eiermøtene blir orientert om videre til kommunestyret.

Videre, skal selskapet drives i henhold til hva som er nedfelt i selskapets vedtekter. I § 3 i vedtektene fremgår selskapets formål, som er «samfunnsøkonomisk- og bedriftsøkonomisk verdiskapning. Utøvelse av arbeidstrenings-, prøvings- og kvalifiseringstjenester overfor yrkesvalghemmede med sikte på nytt yrkesvalg og ordinært arbeid er det primære formål, hensyntatt bedriftsøkonomisk virksomhet for å sikre selskapets drift og økonomi».

I KS sine anbefalinger for eierstyring, fremgår det av femte anbefaling at «når kommunestyret har valgt å legge en del av sin virksomhet inn i et selskap, medfører det også overføring av styringsrett til virksomheten. Oppgaven til selskapets styre og administrasjon er å trekke opp virksomhets- og forretningsstrategien innenfor en ytre ramme som er trukket opp av eieren/eierne. **Det er denne ytre rammen som er eierstrategien**». I og med at det er to eierkommuner, vil hver kommunes eierstrategi slik de fremgår av eierskapsmeldingene fremgå under hver kommune i det følgende.

Vi har valgt å gjengi de problemstillingene som er spesifikke for hver eierkommune, hver for seg i kapittel 9.1.1 og kapittel 9.1.2. I oppfølgingen av besvart egenerklæring fra eierrepresentantene, valgte eierrepresentantene å legge frem et felles svar (egenerklæringen inneholdt også flere felles besvarelser). De svarene vi mottok felles fremgår av 9.1.3 under *Felles problemstillinger*, for å forhindre gjentakelse i teksten.

10.1.1 Eidskog kommune

10.1.1.1 *Eierskapsmelding og eierstrategi*

Eidskogs eierstrategi for Eskoleia AS fremgår av eierskapsmeldingen som vi har fått oversendt. Vi har mottatt eierskapsmelding 2014 og 2016. Eierskapsmeldingen fra 2016 er den siste som foreligger, men eierskapsmeldingen fra 2014 er den som sist ble vedtatt i kommunestyret. I behandlingen av eierskapsmelding for 2016 i sak 092/16, ble saken sendt tilbake til formannskapet og behandlet på nytt i formannskapet i sak 068/16. I behandlingen i formannskapet fremgår det at «ordfører får i oppgave å gå igjennom dokumentet og luker ut feil etc. Gjerne få med de andre eierne inn i dokumentet, der det er mulig. Inkludere alle interkommunle [sic] samarbeid, ikke bare IKS. Hvorfor har vi det». I egenerklæringen utfylt av ordfører, i rollen som eierrepresentant, fremgår det at rådmannen har fått i oppgave å utarbeide ny eierskapsmelding.

I og med at eierskapsmeldingen fra 2016 ikke er blitt vedtatt i kommunestyret, er derfor ikke eventuelle endringer i eierstrategien i eierskapsmeldingen fra 2016 relevante for kontroll. I eierskapsmeldingen fra 2014, fremgår følgende punkter under forslag til fremtidig strategi for eierskapet i selskapet og utviklingsområder:

- Benytte Eskoleia sin kompetanse innenfor arbeidsinkludering til å redusere kommunen sitt sosialbudsjett ved at sosialstønadsmottakere kommer seg i jobb eller utdanning.
- Utvikle Eskoleia som en regional aktør innenfor samhandlingsreformen med fokus på forebyggende friskliv/frisklivsentral(er) og arbeidsinkludering for ungdom og de med lettere psykiske lidelser.
- Videreutvikle Eskoleia sin kompetanse for at flest innbyggere med nedsatt funksjonsevne kommer tilbake til ordinært arbeidsmarked.
- Benytte Eskoleia sin kompetanse som ett av flere tiltak for å redusere sykefraværet blant kommunens ansatte.

Vi har fått informasjon fra Eskoleia AS om at de arbeider med et prosjekt inn mot Eidskog kommune som omhandler arbeid for sosialstønad. Prosjektet retter seg mot unge voksne, og kan sies å svare opp første og andre punkt i eierstrategien.

10.1.1.2 Opplæring av folkevalgte

Vi har i e-post av 23. januar 2018 mottatt opplysninger om at eierrepresentasjon inngår i obligatorisk folkevalgtopplæring som gjennomføres etter konstituering av kommunestyret etter hvert kommunevalg. I dokumentet «God selskapsstyring i Kongsvingerregionen» (som i Eidskog kommune er blitt vedtatt av kommunestyret) understrekes obligatorisk folkevalgtopplæring innenfor eierskap og selskapsstyring. Det fremgår i dokumentet at folkevalgtopplæring skal gjennomføres i valgperiodens første del samt at hver kommune skal sette temaet eierskap og selskapsstyring på dagsorden på en folkevalgtidag i løpet av valgperioden.

10.1.1.3 Orientering til kommunestyret

Vi har ikke funnet rapportering om eiermøter og generalforsamlinger i orienteringsaker eller på sakskartene i formannskap eller kommunestyrene over de siste tre årene, selv om vi har fått eierskapsmeldingene oversendt per e-post på forespørsel. Vi har imidlertid fått opplyst fra både Eskoleia AS og fra eierrepresentant i Eidskog kommune at Eskoleia AS jevnlig er blitt invitert inn i kommunestyremøter i Eidskog kommune for å informere om sin virksomhet, og særlig med hensyn til prosjektet «arbeid for sosialhjelp».

Vi har også fått opplyst fra eierrepresentanten, at Eskoleia AS distribuerer sin årsmelding som hefte til Eidskog kommune, og at heftene blir videreformidlet til kommunestyrerepresentantene i påfølgende kommunestyremøte etter at heftene er blitt mottatt.

10.1.2 Kongsvinger kommune

10.1.2.1 Eierskapsmelding og eierstrategi

Vi har funnet Kongsvinger kommunes eierskapsmeldinger for 2011 og for 2014 (datert 1. juni 2015) på kommunens nettsider. Vi har også fått oversendt utklipp fra siste eierskapsmelding med hva Kongsvinger kommune har som målsetting med hensyn til eierskap i selskapet (målsetting er et av punktene KS anbefaler at en strategi inkluderer):

- Kongsvinger kommunes engasjement i selskapet er motivert ut fra samfunnsmessig art. Målet er å tilby de som av ulike årsaker faller utenfor arbeidslivet mulighet til opptrening for å kunne gå tilbake til arbeidslivet.
- Mange av kommunene i Glåmdalsregionen har etablert ulike type selskaper som har som formål å tilby varig tilrettelagt arbeid for mennesker med ulike former for funksjonsnedsettelse. Det bør utredes hvorvidt det kan være hensiktsmessig å samle flere av disse under felles ledelse.

I eierskapsmelding for 2014 fremgår det at det skal legges frem eiermelding hver høst som skal være offentlig og lett tilgjengelig for kommunens innbyggere og andre interessenter. Vi har funnet lite informasjon på kommunens nettsider som omhandler eierskap.

I saksfremstillingen til behandlingen i kommunestyresak 047/15 i Kongsvinger kommune fremgår det at eiermelding ikke ble utarbeidet for 2012 og 2013 grunnet at kommunen venter på nye retningslinjer fra regionrådet. Eiermeldingen for 2014 ble utarbeidet som følge av ønske fra kontrollutvalget i Kongsvinger kommune.

Rådmannen i Kongsvinger kommune påpeker i saksfremstillingen at kommunen har hatt to styringsdokumenter i hhv. God selskapsstyring, KS 062/09, og i årlige eierskapsmeldinger. Rådmannen skriver at det oppleves som utfordrende å ha to styringsdokumenter, at det er vanskelig å ha nødvendig oversikt og at rådmannen ønsker en forenkling på området gjennom å slå sammen styringsdokumentene slik at god selskapsstyring blir en del av den årlige eiermeldingen.

I kommunestyresak KS-047/15 ble det fattet vedtak hvor punkt 3 og 4 lyder:

3. Kommunen v/ordfører og rådmann skal i dialog med de andre kommunene komme med forslag til hvordan kommunene sammen kan utvikle et mer aktivt eierskap. Forslag til forbedringer legges frem i egen sak 2. halvår 2015.

4. Rådmannen oppdaterer forandringer i kommunens eierinteresser og forandringer i hvert enkelt selskaps informasjon etter hvert som de skjer, og skriver oppdateringsdato på så folkevalgte til enhver tid raskt kan sikre oppdatert informasjon.

Vi har ikke funnet saker på saklistene i kommunestyret i Kongsvinger kommune som viser at punkt 3 er svart opp, og har heller ikke sett dokumentasjon som viser at punkt 4 er blitt fulgt opp. Vi har, som nevnt over, mottatt utklipp fra gjeldende eierstrategi. Av utklippet fremgår det at dokumentasjonen ikke er oppdatert, med for eksempel 2013 som siste regnskapsår og lavere styrehonorarer enn hva generalforsamlingen vedtok 30. april 2015.

Formannskapet i Kongsvinger kommune behandlet dokumentet «God selskapsstyring i Kongsvingerregionen» i møte 31. januar 2018 (saksnr. 007/18) som ble oversendt til behandling i kommunestyret i sak 011/18 den 8. februar 2018, hvor det ble fattet følgende vedtak: «Kommunestyret legger dokumentet god selskapsstyring i Kongsvingerregionen til grunn som styringsdokument».

10.1.2.2 Opplæring av folkevalgte

Vi har i e-post av 17. januar 2018 mottatt opplysninger om at eierrepresentasjon inngår i obligatorisk folkevalgtopplæring som gjennomføres etter konstituering av kommunestyret etter hvert kommunevalg. I dokumentet «God selskapsstyring i Kongsvingerregionen» understrekes obligatorisk folkevalgtopplæring innenfor eierskap og selskapsstyring, ved at dette skal gjennomføres i valgperiodens første del samt at hver kommune skal sette temaet på dagsorden på en folkevalgtidag i løpet av valgperioden. Dokumentet er vedtatt som eierstyringsdokument for Kongsvinger i kommunestyremøtet den 8. februar 2018 (sak 011/18).

10.1.2.3 Orientering til kommunestyret

Vi har ikke funnet rapportering om eiermøter og generalforsamlinger i orienteringssaker eller på sakskartene i formannskap eller kommunestyrene over de siste tre årene, selv om vi har fått eierskapsmeldingene oversendt per e-post på forespørsel. Vi har fått opplyst fra Eskoleia AS at de ikke har hatt orienteringer for kommunestyret i Kongsvinger kommune de siste årene.

Vi har fått opplyst fra eierrepresentanten at Eskoleia AS distribuerer sin årsmelding som hefte til Kongsvinger kommune, og at heftene blir viderefremmet til kommunestyrerepresentantene i påfølgende kommunestyremøte etter at heftene er blitt mottatt.

10.1.2.4 Oppfølging av kommunestyrevedtak

Vi har funnet et vedtak i Kongsvinger kommune som omhandler etablering av ekstern varslingskanal for kommunalt eide selskaper (sak 045/16). Ved kontroll av møteprotokoller fra generalforsamlingene i 2016 og 2017 finner vi ikke at eierrepresentantene har fulgt opp vedtaket. Eierrepresentantene fra de to kommunene har for øvrig generelt sett ikke hatt innspill til sakslistene og innkallingene til generalforsamlingene i perioden 2013-2017. I all hovedsak er det kun behandlet formelle saker slik kravet til generalforsamlingen er jf. aksjeloven.

Unntakene fra de formelle punktene i sakslisten fremgår av møteprotokoll for generalforsamlingen den 30.04.15 og generalforsamlingen 25.04.16:

- I 2015, fremgikk to saker: én sak som omhandler godkjenning av natur/ute-avdeling i Eskoleia barnehage, og en sak som omhandler etablering av valgkomité for selskapet. I sistnevnte sak ble det vedtatt at styret har hatt ansvar for å etablere en valgkomité som består av 3 personer, en fra hver av eierne og en valgkomitéleder som utnevnes i enighet blant eierne. Av møteprotokollene de to neste årene fremstår det ikke som at det er en valgkomité som har stått for forslag til styresammensetting ved valg av styret. Det fremgår at medlemmene er utnevnt av eierne i 2016, og i 2017 fremgår det kun at det er forslag om nytt styremedlem.
- I 2016, fremgikk én annen sak som omhandlet vedtektsendring for §§ 5 og 6. Disse omhandlet at styreleder har dobbelt stemme ved stemmelikhet og generalforsamlingen skal holdes innen mai måned (én måned senere enn tidligere).

I utfylt egenerklæring som vi oversendte eierrepresentantene, fremgikk det at Kongsvinger kommunes eierrepresentant i Eskoleia AS ikke var kjent med kommunestyrevedtaket som vedrørte

selskapet. Vi har fått oversendt en kopi av e-post, datert 22. januar 2018, som er gått ut til alle av kommunens eierrepresentanter i selskapene som Kongsvinger kommune har eierskap i. I e-posten blir det vist til ovennevnte vedtak hvor det blir bedt om bekreftelse på om hvorvidt vedtaket er fulgt opp i selskapene. Vi har fått oppgitt at ordfører og varaordfører vil følge opp saken videre.

10.1.3 Felles problemstillinger

10.1.3.1 Eiermøter

Vi har stilt spørsmål ved hvor ofte det finner sted eiermøter og om det føres referater fra disse. Vi har fått opplyst at eiermøtene ikke er regelmessige, men at eiermøter blir avholdt dersom det er behov og ønskelig med informasjon om selskapet. Eierrepresentantene har sittet som eierrepresentanter siden høsten 2015 og har oppgitt at de i snitt har hatt 1-2 slike møter per år. Det føres ikke referater fra disse møtene etter hvert møte, men det foreligger et referat fra eiermøte i den 14. november 2017, hvor varaordfører i Eidskog, som deltok på vegne av Eidskog kommune, hadde innspill til korrigeringer.

I følge referatet, ble styreleder informert om at eierne ønsker at Eskoleia AS flytter virksomheten til andre lokaler i forbindelse med at Kongsvinger kommune ønsker tomteområdet til boligutbygging. Det fremgår at dette var en uformell informasjonsutveksling og at eierne så langt ikke har noen konkret tidsplan for når flytting skal gjennomføres.

Ønsket om utnyttelse av tomteområdet fremgår av kommunestyrevedtak i Kongsvinger kommune i sak 045/17. I vedtaket i behandlingen av strategidokumentet «Kongsvinger 2050 – strategier for framtidig byutvikling» slutter Kongsvinger kommune seg til strategidokumentet med handlingsprogram. I dokumentet omtales Lennsmannstomta som et utviklingsområde for utbygging av nye boliger (side 47) og at man skal gjennomføre en mulighetsstudie mellom 2018-2020 for «å se på mulighetene til å transformere områdene til boligutvikling»⁶ (side 57).

I svar fra varaordfører datert 29. november 2017, blir det presisert at Eidskog kommune ikke har tatt stilling til om Eskoleia AS skal flyttes eller tilbys nye lokaler, og at det må foreligge en nøye vurdering av konsekvenser, kostnader og risikoer ved en eventuell flytting. Det blir også presisert at en løsning må ivareta begge eierne på best mulig måte.

10.1.3.2 Samarbeidsavtale

Vi har fått opplyst at Eidskog og Kongsvinger kommuner ikke har samarbeidsavtale for selskapet, men at dette kan være noe eierne ønsker å se nærmere på i fremtiden. Vi har fått opplyst at det er vedtektene som per i dag er styrende for det delte eierskapet.

10.1.3.3 Resultatbasert bonusordning

Vi har i kapittel 8.5.1 omtalt at styret har vedtatt en bonusordning for administrerende direktør på opp mot 110 000 kroner dersom selskapet oppnår bestemte resultater innenfor fire definerte kriterier. Vi har forespurt eierne om de var kjent med ordningen, og om det er naturlig med en bonusordning når selskapet ikke skal drive erverv til formål. Eierrepresentantene i Eidskog og Kongsvinger kommuner har gitt felles uttalelse hvor det blir informert om at de ikke var kjent med ordningen og vil ta dette opp med styreleder.

⁶ Mulighetsstudien skal også inkludere Holt.

Vi har fått opplyst fra Eskoleia AS at det kun ble utbetalt bonus for 2015 og 2016 i perioden 2013-2016, og at bonusen ikke fremgår av regnskapsnote 3 i selskapets regnskap, men er blitt lagt inn i lønnsforpliktelse til administrerende direktør. Vi har fått oppgitt at bonus vil fremgå av egen linje i påfølgende regnskap.

10.1.3.4 Opprettelse av datterselskap

I forbindelse med at opprettelsen av datterselskap reduserer noe av styringen for eierne over de virksomheter som skilles ut gjennom at de ikke lenger utgjør generalforsamlingen for virksomheten, har vi stilt spørsmål til eierrepresentantene om de har vært involvert i opprettelsen av Eskoleia Progresso AS. Eskoleia Progresso AS har inngått samarbeidsavtale med NAV Hedmark om NAVs tiltaksrammeplasser fra og med 1. januar 2018.

Eierrepresentantene fra Eidskog og Kongsvinger kommuner har gitt felles uttalelse om at de i generalforsamling er blitt informert om at nye regler og retningslinjer ville kunne medføre endringer i selskapsstrukturen, men at det ikke er blitt fattet vedtak på eiernivå med hensyn til verken Eskoleia Progresso AS eller ved spørsmål om investering i andre selskap. Eierrepresentantene går ut i fra at styret handler innenfor de fullmakter de er gitt av vedtektene. Av signaturretten omtalt i vedtektenes § 5, har styrets leder med et styremedlem fullmakt til å tegne styret ved opprettelse eller oppkjøp av datterselskaper.

Administrerende direktør har oppgitt at etableringen av Eskoleia Progresso AS er blitt behandlet og vedtatt av styret i henhold til de fullmakter de er gitt.

10.1.4 Revisjonens vurdering

Eierskapsmeldingene for eierkommunene er blitt utdaterte og burde oppdateres.

Eierrepresentantene utøver sitt eierskap i generalforsamlingene, men ut i fra at et av Kongsvinger kommunes vedtak om ekstern varslingskanal ikke er fulgt opp i generalforsamlingen, stiller vi spørsmål ved om rutinene for oppfølging av kommunestyrevedtak er gode nok i Kongsvinger kommune. Vi har fått svar fra eierrepresentant i Kongsvinger kommune om at de har sendt forespørsel om oppfølgingen av det aktuelle kommunestyrevedtaket videre til de andre eierrepresentantene i Kongsvinger kommune og bedt om tilbakemelding på om vedtaket er blitt fulgt opp. Vi er også blitt opplyst om at dette kommer til å bli fulgt opp videre.

Av protokollene fra generalforsamlingene, er det ikke i perioden 2012-2017 blitt fremmet saker ut over den saklisten som styret har forberedt for generalforsamlingen.

At selskapet etterlever sitt formål må sies å være en forutsetning for eiernes eierinteresse i selskapet. Eskoleia AS sitt formål er «Samfunnsøkonomisk- og bedriftsøkonomisk verdiskapning. Utøvelse av arbeidstrenings-, prøvings- og kvalifiseringstjenester overfor yrkesvalghemmede med sikte på nytt yrkesvalg og ordinært arbeid». Eierne er blitt opplyst om at det kunne bli nødvendig å gjøre endringer i selskapets organisasjon som følge av nye regler for tiltak, men er ikke blitt involvert i prosessen rundt etableringen av Eskoleia Progresso AS. Administrerende direktør har opplyst om at generalforsamlingen ikke formelt sett skal behandle slike saker, men at generalforsamlingen er blitt informert, og at etableringen er behandlet av og vedtatt i styret. Vi er også blitt informert om at Eskoleia AS vil fortsette med arbeidsinkludering fremover, og at det er derfor er blitt vurdert at selskapet fortsatt oppfyller vedtektenes formål.

Gjennom aktiviteten i selskapets arbeidsformidling og prosjektene i kommunene, må det sies at selskapet etterlever formålet selv om Eskoleia AS nå skiller ut rammetiltaksplassene til Eskoleia Progresso AS. Selskapet har tilpasset seg det nye regelverket og gjort vurderinger med hensyn til hvordan selskapet skal møte de nye kriteriene for tiltak. Flere tiltak legges ut på anbud, og det kan derfor være hensiktsmessig å skille ut delen som mottar offentlige tilskudd, for å delta i anbudsprosesser. Vi har fått opplyst at Eskoleia AS fortsatt vil selge arbeidsinkluderings-tjenester til NAV, men dette kan være tjenester hvor Eskoleia AS legger inn anbud på utlyste statlige virkemidler, eller det kan være tjenester som er inngått med kommunene innenfor det lokale NAV-kontorets kommunale del. Uavhengig av hvem Eskoleia AS leverer tjenestene til, kan det ikke sies å bryte med selskapets formål, selv om tjenestetilbudet har endret seg. Likevel, kan endringer i selskapet ha følger for eierkommunenes eierstrategi, og kan redefinere hva eierkommunene i utgangspunktet ønsket med selskapet. I og med at eierkommunene har like eierandeler, kan det være en fordel at eierkommunene har en felles plattform foruten selskapets vedtekter.

Eierstrategiene for eierkommunene er ikke veldig ulike, men de varierer noe, slik vi opplever det, med hensyn til hvor aktivt eierskapet i selskapet skal være. Eidskog kommunes strategi har i større grad uttalte mål med hvordan de ønsker at selskapet skal arbeide inn mot kommunens egne tjenester. Eierkommunene viser til at samarbeidet nå styres etter hva som er fastsatt i vedtektene. Dette kan i og for seg være tilstrekkelig, men med hensyn til å føre et aktivt eierskap kan det være hensiktsmessig å lage en samarbeidsavtale for eierskapet. Vi mener at Eidskog og Kongsvinger kommuner burde utvikle en samarbeidsavtale som følge av at kommunene har noe ulike eierstrategier for eierskapet i selskapet.

Vi opplever at det kan fremstå som noe underlig at et selskap som i prinsippet ikke skal drive erverv som formål opererer med en bonusordning for administrerende direktør hvor blant annet økonomi og årsresultat er et av kriteriene. Av selskapets formål, fremgår det at man skal hensynta bedriftsøkonomisk virksomhet for å sikre selskapets drift og økonomi. Likevel, må dette sees i lys av prinsippet om ikke å drive driften med erverv som formål. Styret er ansvarlig for avlønning av administrerende direktør, og generalforsamlingen er ikke blitt involvert i opprettelsen av bonusordningen. Det fremstår for oss som at styret har handlet ut i fra de fullmakter styret har i kraft av vedtektene.

Vi opplever likevel at det er prinsipielle hensyn i en slik ordning som det kan være naturlig å involvere eier i, men dette er, som nevnt over, ikke noe krav. Et slikt krav kan imidlertid generalforsamlingen fremsette. Eierne har for øvrig ikke hatt anledning til å finne ut at det eksisterer en bonusordning i og med at bonusen ikke fremgår av note 3 i selskapets årsregnskap. Vi har fått oppgitt at selskapet vil føre opp bonus på egen linje i regnskapsnoten i fremtidige regnskap, og at eierne vil følge opp bonusordningen med selskapets styre.

10.2 Anbefalinger

Vi anbefaler at kommunestyrene gjør en vurdering vedrørende om det skal utarbeides årlige eiermeldinger og om det bør fastsettes tydeligere krav til utøvelsen av eierskapet i generalforsamlingen/representantskapet.

Vi anbefaler at det inngås en samarbeidsavtale mellom eierne, særlig siden selskapet har endret seg siden kommunene inngikk eierskapet og fordi det er sannsynlig at endringer også vil forekomme i fremtiden.

Vi vil også anbefale at det gjøres en vurdering av rutiner for oppfølgingen av kommunestyrevedtak i eierrepresentasjonen i generalforsamling/representantskap. Dette for å sikre at kommunestyrets vedtak blir tatt opp i generalforsamling/representantskapet og at eierskapet dermed blir ivaretatt på en god måte.

11. Andre områder kontrollutvalgene ønsket informasjon om

11.1 Integrering

I Kongsvinger kommune ble det fattet vedtak i kommunestyresak 018/16, hvor det fremgår at Kongsvinger kommune blant annet skal «utarbeide en strategisk plan for kommunens integreringsarbeid i løpet av høsten 2016. Det legges vekt på at arbeidet forankres bredt og at Aktør, Eskoleia og andre aktuelle samarbeidspartnere inviteres til å delta i arbeidet». I sak 134/17 i kommunestyret i Kongsvinger kommune den 14. desember 2017, ble den strategiske planen for flyktning- og inkluderingsarbeidet i Kongsvinger kommune vedtatt. I denne planen fremgår det ikke samarbeid med de øvrige nevnte samarbeidspartnerne.

Vi har ikke funnet andre dokumenter som tilsier at eierkommunene ønsker å benytte Eskoleia AS i kommunenes integreringsarbeid.

Revisjonen har fått opplyst at Eskoleia AS i all hovedsak har levert statlige rammetiltak innenfor APS og VTL, og fra og med januar 2018 AFT-tiltak. De leverer ikke tjenester som går primært på integrering med mindre NAV spesifiserer dette i bestillingen av tjenester fra Eskoleia AS.

11.2 Stabilitet/kontinuitet blant de ansatte

Gjennom omstillingen, har attføringsdelen av Eskoleia AS vært gjennom en nedbemanning. Nedbemanningen har i utgangspunktet skjedd gjennom naturlig avgang hvor stillingene ikke er blitt erstattet. Kun en ansatt har mistet jobben i løpet av omstillingen. Selskapets største fagforening var med i dialogen, hvor det var enighet om at den som sist ble ansatt ble nødt til å gå. Flere av de ansatte har vært i selskapet over en lenger periode. Ved avvikling av intervju i desember 2017, var det ikke ansatt nye veiledere i avdelingene som arbeider med personalutvikling og attføringstiltak i løpet av de siste 18 månedene. Fire av ti ansatte på personalutvikling har vært ansatt i selskapet i mer enn fem år. Den ene avdelingslederen har vært ansatt i selskapet siden 2010 og den andre siden 2003.

11.3 Samarbeid med NAV og resultater

Eskoleia AS sitt samarbeid med NAV er regulert av en samarbeidsavtale som fastsetter rammeverket for hva Eskoleia AS skal levere av tiltak over statlige virkemidler for attføring. Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften) regulerer møtetfrekvens mellom tiltaksdeltaker, tiltaksarrangør, arbeidsgiver og NAV i §§ 3-4, 3-5 og 13-4. Det skal gjennomføres vurderinger av progresjon og situasjon minst hver tredje måned, og avkrever at partene møtes.

Eskoleia AS har også et samarbeid med de lokale NAV-kontorene i kommuner der hvor de selger inn andre tjenester utenfor de statlige virkemidlene. Dette gjelder for eksempel prosjekt rettet mot personer med psykiske utfordringer i Kongsvinger kommune og prosjekt rettet mot unge sosialstønadsmottakere i Eidskog kommune.

Vi har i møte med administrativ ledelse og avdelingsledere i Eskoleia AS, samt med ledere og saksbehandlere i NAV fått oppgitt at samarbeidet mellom Eskoleia AS og NAV oppleves som bra av begge parter. Vi ble fortalt at Eskoleia AS satser på tett kontakt med NAV med jevnlig møter ved NAV-kontorene, og at dette er viktig for Eskoleia AS sin utvikling gjennom å forsøke å finne områder som selskapet kan satse på å tilby tjenester og prosjekter innenfor.

Ved NAV Eidskog ble vi fortalt at Eskoleia AS har oppfølging utover tiltakene i det kommunale prosjektet med hensyn til å være sikker på at deltaker står i arbeid etter at tiltaket er avsluttet. Verken NAV Kongsvinger eller NAV Eidskog opplever det som naturlig at Eskoleia AS skal ha oppfølging etter avsluttet tiltak på de statlige virkemidlene, noe Eskoleia AS også ga uttrykk for i og med at avtalen med NAV Hedmark kun gjelder fra og med inntak på tiltak frem til avsluttet tiltak.

11.4 Kompetanse

Veilederne i Eskoleia AS har varierende kompetansebakgrunn. Kompetansebakgrunnen blir imidlertid ikke benyttet med hensyn til deltakernes yrkesønsker. I samspillet med deltaker, er vi blitt informert om at «kjemien» er et viktig suksesskriterie for å få deltaker i aktivitet.

NAV legger et press på kompetanse gjennom utlysningen av anbud. Kompetanse har i økende grad blitt lagt vekt på i utlysningene. Det stilles imidlertid ikke kompetansekrav fra NAV overfor selskap som skal tilby tiltak. Det eksisterer heller ikke bransjenormer.

I personalutviklingsdelen av Eskoleia AS har over 60 % av veilederne minimum bachelorgrad. De to avdelingslederne har bakgrunn fra forsvaret og fra industrien, med videreutdanning i blant annet organisasjonspsykologi og veiledningsmetodikk. De øvrige veilederne har blant annet bakgrunn fra arbeidslivssenter i NAV, pedagogikk, fabrikkarbeid, sosionom, og fra bemanning i butikk og servicehandel. I avdelingen er det blitt diskutert om hvorvidt det kan være behov for veiledere med helsebakgrunn, men foreløpig fører man heller et tett samarbeid med spesialist- og kommunehelsetjenesten.

Eskoleia AS har en kompetansestrategi hvor det er blitt definert hva som anses som nødvendig for at veilederne i avdelingen skal ha et felles språk for arbeidet som utføres. Veiledere med generell studiekompetanse har derfor tatt studiepoeng i veiledningsfag ved NTNU, mens veiledere uten generell studiekompetanse har tatt tilsvarende i regi av andre private tilbydere. Alle veilederne har vært gjennom et av disse løpene, og selskapet har en målsetting om at nyansatte skal gjennom sertifisering/studiepoeng i løpet av første halvår fra ansettelse.

12. Problemstilling 1: Etikk og holdningsskapende arbeid

Problemstilling 1:

I hvilken grad har ledelsen fokusert på etikk og holdningsskapende arbeid?

12.1 Revisjonskriterier for problemstilling 1

Utleddningen av revisjonskriteriene fremgår av vedlegg A. Følgende kriterie er gjengitt i kortform:

- Eskoleia AS skal ha etiske retningslinjer som samsvarer med kommunenes etiske retningslinjer.

12.2 Innhentet data

12.2.1 Dokumentanalyse

I dokumentet «God eierstyring i kommunene i Glåmdalsregionen» fremgår det i punkt 3 «Etiske retningslinjer» under regler for god selskapsstyring at «Selskaper som kommunen deltar i, skal drives etter de samme etiske retningslinjer som er fastsatt for kommunens virksomhet. Dette kravet bør tas med i selskapets vedtekter».

I dokumentet «God selskapsstyring i Kongsvingerregionen» fremgår det ikke annet enn at «det bør [...] forventes at selskaper eid av kommunene i Kongsvingerregionen har egne styringsdokumenter som harmoniserer med kommunenes rammer for eierskap».

For å gjøre endringer i vedtektene i et aksjeselskap, skal som hovedregel vedtektsendringer vedtas i generalforsamlingen med 2/3-dels flertall, noe som også fremgår av Eskoleia AS sine vedtekter § 6. De gjeldende vedtektene ble vedtatt 25. april 2016 (5. utgave).

I kommunestyret i Kongsvinger kommune ble det fattet vedtak i sak 045/16, hvor det fremgår at Kongsvinger kommunes eierrepresentant i selskap og foretak sørger for å få fattet vedtak om å opprette en varslingsordning etter modell fra Kongsvinger kommune:

- Selskapet/foretaket etablerer avtale med et eksternt varslingsmottak som registrerer og vurderer varslingsaker og bærer selv kostnadene for dette
- Selskapet/foretaket oppretter egne prosedyrer for å sikre forsvarlig undersøkelse av varslingsaker og vern av ansatte mot gjengjeldelse
- Ordningen publiserer på selskapets/foretakets hjemmeside og blir en del av det eksisterende HMS-systemet
- Kongsvinger kommune bidrar med råd og veiledning i opprettelsen av en varslingsordning etter nærmere avtale
- Frist for gjennomføring er 31.12.2016

- Kommunens krav om varsling innarbeides i gjeldende eiermelding

Vi finner ikke henvisning til etiske retningslinjer i selskapets vedtekter eller ordning med hensyn til varsling på selskapets hjemmesider. Av møteprotokollene fra generalforsamlingene avholdt i perioden 2013-2017 finner vi heller ikke at eierskapsrepresentantene har fremmet forslag til saker på sakslisten som går ut over de formelle krav som stilles til saker i generalforsamlingen jf. aksjeloven.

Selv om etiske retningslinjer er tatt inn i selskapets vedtekter, har selskapet etiske retningslinjer i følgende dokumenter som vi har fått oversendt:

- Etiske prinsipper for ansatte innen yrkesrelatert veiledning (revidert 20. april 2013)
- Rettighetsdokument for tiltaksdeltakere i Eskoleia AS (versjon 2, 17.11.2017)
- Notat om varsling, konflikter og arbeidsmiljø (datert 30. mai 2016)
- Innhold i rutine for konflikthåndtering (udatert)
- Varslingsplakaten (vedtatt av AMU/BU 27.09.2007)
- Styreinstruks (revidert 25.09.17)
- Instruks for administrerende direktør (tatt inn i styreinstruksen for å opplyse styret om adm. dir. sine oppgaver)

12.2.1.1 Brukertilfredshetsundersøkelse

Eskoleia AS gjennomfører en brukertilfredshetsundersøkelse for alle deltakere på tiltak som avslutter tiltaket. Målet er at 80 % av deltakerne har en gjennomsnittskår på 4. Gjennomsnittet beregnes ut i fra 10 spørsmål hvor deltakeren ber om å rangere sine erfaringer fra 1-6, hvor 1 er lavest og 6 er høyest verdi. Spørsmålene fremgår av vedlegg C.

I undersøkelsen er det i all hovedsak to spørsmål som kan omhandle etikk og holdningsskapende arbeid. Disse handler om kjennskap til rettigheter og plikter, og til klageinstans. Av deltakere som har avsluttet APS-tiltak, var det i 2016 en snittskår rett under 4 på kjennskap til klageinstans. Resultatet var over 4 i 2017. Resultatene for kjennskap til rettigheter og plikter har vært på over 4 de to siste årene.

12.2.2 Data fra intervjuer

I samtale med ledere og veiledere ved NAV-kontorene i Eidskog og Kongsvinger kommuner, er vi blitt fortalt at de opplever at veilederne og lederne i Eskoleia AS opptre profesjonelt og har en god forståelse av lov- og regelverk. Ved NAV Eidskog spesielt ble det vist til ledernes forståelse av Lov om sosiale tjenester i NAV i forbindelse med gjennomføringen av prosjektet «Arbeid for Sosialstønad» (AFS), som retter seg mot unge voksne i alderen 18 til 30 år. Prosjektet har som mål å ivareta kommunenes gjennomføring av aktivitetsplikten samt redusere kommunens sosialstønadsbudsjett.

Ingen av lederne ved NAV-kontorene har mottatt formelle klager på veiledningen, tilbudet og oppfølgingen av deltakere på tiltak. Vi ble fortalt at det kan være saker som blir tatt opp muntlig mellom deltaker og veileder ved Eskoleia AS eller mellom bruker og veileder i NAV, og som blir ordnet opp i direkte mellom Eskoleia AS og NAV uten at det er behov for å opprette en formell klage.

10.2 Revisors vurdering

Eskoleia AS har ikke nedfelt etikk i sine vedtekter slik det fremgår av tidligere selskapsstyringsdokument, men ut i fra nytt selskapsstyringsdokument som nå er vedtatt av begge eierkommunene, synes Eskoleia AS å ha de dokumenter som det er nødvendig å ha.

Eskoleia AS har etiske retningslinjer både for ansatte veiledere og i rettighetskriv til deltakere på tiltak. Det finnes også etiske retningslinjer knyttet til for eksempel habilitetsvurderinger i styreinstruksen i punkt om administrerende direktørs oppgaver.

Eskoleia AS har varslingsplakat som er behandlet av arbeidsmiljøutvalget, rutine for konflikthåndtering og notat om varsling, konflikter og arbeidsmiljø som er signert av styreleder og administrerende direktør.

Eskoleia AS har varslingsrutinene, men disse er ikke i tråd med vedtaket fattet i Kongsvinger kommune i sak 045/16, vedrørende å ha en ekstern varslingsinstans. Varslingsrutinene tilsier at det skal varsles til nærmeste leder, og til neste leder dersom dette er problematisk. Det kan være hensiktsmessig å ha en ekstern varslingsinstans, men i og med at eierrepresentantene i Eskoleia AS sin generalforsamling ikke har fremmet sak om endring av varslingsrutinene, så ligger det heller ikke føringer for Eskoleia AS om å etablere tilsvarende rutiner som Kongsvinger kommune har for egen organisasjon. Viser for øvrig til kapittel 9.1.2.4 om oppfølging av kommunestyrevedtak.

Verken de etiske retningslinjene eller informasjonen om varsling ligger ute på selskapets nettsider, slik vedtaket i Kongsvinger kommune legger føringer for at eierskapsrepresentantene skal ta opp i generalforsamlingen.

Samlet sett, opplever vi at Eskoleia AS har formelle retningslinjer på plass med varslingsrutiner. At varsel går oppover i lederkjeden kan imidlertid ikke sies å kunne være en forsikring mot eventuell gjengjeldelse. Kongsvinger kommune har et vedtak hvor eierskapsrepresentantene har fått føringer for å fremme at selskapene Kongsvinger kommune har interesser i oppretter ekstern håndteringsordning for varsler. Kostnaden skal dekkes av selskapet. Dette kravet er ikke tatt opp i Eskoleia AS sin generalforsamling (se kapittel 9.1.2.4).

13. Problemstilling 2: Tilbud og oppfølging i tiltaksperioden

Problemstilling 2

I hvilken grad får deltakere tilbud om arbeidstrening/oppfølging i hele tiltaksperioden?

13.1 Revisjonskriterier for problemstilling 2

Utledningen av revisjonskriteriene fremgår av vedlegg A. Følgende kriterie er gjengitt i kortform:

- Deltakere på tiltak i Eskoleia AS skal få tilbud om arbeidstrening og/eller opplæring i ordinært arbeidsliv i løpet av tiltaksperioden.
- Eskoleia AS og NAV må ha jevnlig møter om hver enkelt deltaker minst hver tredje måned for å sikre at status og progresjon blir vurdert.

13.2 Innhentet data

13.2.1 Brukertilfredsundersøkelse

Det er fire spørsmål i undersøkelsen hvor det bes om en vurdering av tilbudet som deltakeren er gitt av Eskoleia AS. Spørsmålene omhandler om deltakeren opplever at tilbudet har vært som forventet, om tilbudet har hatt individuell tilpasning til deltaker og deltakers behov, om deltaker har fått være med i utformingen av egen handlingsplan, og i hvilken grad målene i handlingsplanen er blitt fulgt opp. Gjennomsnittresultatet for 2016 og 2017 for disse fire spørsmålene er på rett under og rett over 5.

13.2.2 Data fra intervjuer

I møte med avdelingsledere, veileder og administrerende direktør i Eskoleia AS, ble vi informert om at selskapet har et press på å ha deltakere inne på tiltak for å sikre sine inntekter i og med at finansieringsmodellen er blitt endret. Deltakerne får tilpasset sine løp individuelt og mange har behov for utvidet tiltaksperiode. For enkelte deltakere, vil det være aktuelt å avslutte tiltaket tidligere enn perioden vedtaket fra NAV gjelder for. Dette avhenger av arbeidsevnen og utviklingen for deltakeren.

Alle deltakerne på tiltak søkes inn fra de lokale NAV-kontorene etter at veiledere hos NAV har foretatt en kartlegging. I enkelte tilfeller vil det være nødvendig for Eskoleia AS å gjennomføre videre kartlegging med hensyn til kompetanse, evner, yrkesønsker mv. Vi ble fortalt at det er viktig at man gjennom tiltaket finner et yrke som det er sannsynlig at deltakeren vil stå i og at kartleggingen bidrar til at dette realiseres.

En av veilederne ved Eskoleia AS fortalte oss at relasjonen mellom veileder og deltaker er et av suksesskriteriene for å komme frem til riktig løsning for deltakeren. I enkelte tilfeller kan det være behov for å realitetsorientere deltakeren ut i fra hva som kan være en sannsynlig yrkesretning for deltakeren. Dersom en deltaker har få ønsker, kan det være nødvendig å ta tak i drømmer og å finne

et yrke som grenser opp til drømmen. Det kan for eksempel være uoppnåelig å bli pilot, men mulig å arbeide med bagasjehåndtering på flyplass.

Eskoleia AS har et stort bedriftsnettverk og hospiterer de aller fleste deltakerne på tiltak ute i andre bedrifter. Eskoleia AS er medlem av en av NHOs bransjeforeninger, og drar nytte av NHO-prosjektet *Ringer i vannet*, som åpner for at selskapet settes i kontakt med bedrifter som har bruk for ansatte. Ringer i vannet-prosjektet er laget for å gi personer som har havnet utenfor arbeidslivet en ny mulighet til å komme seg i arbeid.

I samtale med ledere og veiledere ved NAV Eidskog og NAV Kongsvinger, ble vi fortalt at de opplever at Eskoleia AS arbeider tett på næringslivet og er dyktige på å finne arbeidsplasser som passer deltakerne. De opplever også at Eskoleia AS fører god oppfølging med deltakerne i tiltaksperioden. De aller fleste mottar arbeidstrening i løpet av tiltaksperioden, og i noen få tilfeller kan det være aktuelt for Eskoleia AS å ha møter med NAV-kontorene for å diskutere om hvorvidt deltakeren vil få utbytte av tiltaket. I tilfeller hvor det virker usannsynlig at deltaker vil kunne stå i arbeid i løpet av tiltaksperioden, kan det være aktuelt for deltakeren å motta andre tiltak, som for eksempel behandling, mulig kvalifisering for uføretrygd eller at det er andre tiltak som Eskoleia AS ikke kan tilby som kan være mer aktuelle for deltakeren. Vi ble fortalt at det er NAV, som har fattet vedtaket, som tar avgjørelsen etter Eskoleia AS sin redegjørelse, og at det i enkelte tilfeller også kan bli besluttet at Eskoleia AS skal fortsette med å forsøke å få deltakeren til å delta i arbeidstrening.

I samtaler med ledere og veiledere ved NAV-kontorene ble vi fortalt at det er høy frekvens på møter mellom Eskoleia AS og NAV. Eskoleia AS oppleves som fremoverlent og offensive med hensyn til kontakt. Dette kan gjelde henvendelser om praktiske ting ved tiltakene, selv om et av kontorene fortalte at de opplever at Eskoleia AS i mindre grad tar kontakt om praktiske ting ved gjennomføringen av tiltakene enn tidligere, og at henvendelsene nå i hovedsak gjelder rapportering på deltakernes status og samtaler som omhandler hva Eskoleia AS kan tilby ut over de statlige tiltakene. Den høye frekvensen på møter ble i all hovedsak oppfattet som positivt, selv om ett av NAV-kontorene oppga at det kan bli litt mye, men at dette i seg selv egentlig ikke er negativt. En av veilederne i Eskoleia AS fortalte også at det kan oppleves fra Eskoleia AS at NAV-kontorene synes det kan bli litt mye.

Ved NAV Eidskog har de mottatt en muntlig klage fra en deltaker på tiltak som er misfornøyd med tilbudet ved deltakelse på tiltak i regi av Eskoleia AS. Eskoleia AS kjente også til tilfellet. Både NAV og Eskoleia AS ga begge uttrykk for at det ved misnøye ikke nødvendigvis er tilbudet som er problemet, og at noen deltakere ikke er innstilt på å bli stilt krav til.

13.3 Revisors vurdering

Gjennom de samtalene som vi har gjennomført med veiledere ved NAV og Eskoleia AS, med avdelingsledere i Eskoleia AS og med ledere i NAV, så er vår opplevelse at Eskoleia AS overholder samarbeidsavtalen med NAV på en god måte med hensyn til tilbud om arbeidstrening i deltakernes tiltaksperiode, og regelverket med hensyn til jevnlig dialog med NAV-kontorene.

Brukertilfredshetsundersøkelsen som Eskoleia AS selv gjennomfører for deltakere på tiltak viser at det er høy tilfredshet blant deltakerne med hensyn til det tilbudet de mottar. Vi har ikke fått inntrykk av at det er deltakere som er misfornøyd med tilbudet.

Frekvensen på møtene med NAV-kontorene synes å være høyere enn minstekravet i regelverket ut i fra hva vi har fått oppgitt av både Eskoleia AS og av NAV Eidskog og NAV Kongsvinger.

14. Problemstilling 3: Resultatoppnåelse i arbeidsinkluderingen

Problemstilling 3

I hvilken grad kommer brukere ut i langvarig arbeid gjennom Eskoleia AS sin virksomhet?

14.1 Revisjonskriterier for problemstilling 3

Utledningen av revisjonskriteriene fremgår av vedlegg A. Følgende kriterie er gjengitt i kortform:

- 45 % av deltakerne i APS skal stå i ordinært arbeid og/eller kombinasjonsløsninger ved avsluttet tiltak i Eskoleia AS.
- 65 % av deltakerne i APS skal avsluttes til andre aktive løsninger.

14.2 Innhentet data

Vi har mottatt et regneark som inneholder deltakernes status ved avsluttet tiltak som benyttes internt i Eskoleia AS. Deltakernes status blir diskutert jevnlig mellom Eskoleia AS og NAV, og avdelingslederne i personalutviklingsavdelingen i Eskoleia AS har jevnlig personalsamtaler med status for deltakere i den enkelte veilederens deltakerportefølje.

Ut i fra regnearket vi har mottatt, fremgår det at 123 deltakere avsluttet tiltak på APS i 2017. Det var 72,5 aktive deltakere på APS-tiltak per 31. desember 2017. Ventetid er oppgitt fra 1-3 måneder. Av de 123 som avsluttet tiltak, sto 24,4 % i ordinært arbeid ved avsluttet tiltak. 20,4 % hadde en kombinasjon av arbeid og trygd, og 8,2 % sto i utdanning. Dette gir en total prosent på 53 % for deltakere i ordinært arbeid/utdanning eller andre kombinasjonsløsninger.

I tillegg, fremgår det at 41 % av deltakerne var i andre aktive løsninger, som gir en total prosent på aktive løsninger/ordinært arbeid/utdanning/kombinasjonsløsning, på 94 %, hvor kun 6,1 % avsluttet til ingen aktive løsninger. Disse sistnevnte inkluderer død, flytting og retur til NAV. Av oversikten, fremgår det at en liten andel har mottatt institusjonstilbud som følge av rus-utfordringer (6,1 %) og at rett rundt en tredjedel av deltakerne har behov for en form for medisinsk og/eller sosial rehabilitering.

14.2.1 Brukertilfredshetsundersøkelse

To av spørsmålene i undersøkelsen kan sies å være relatert til effekten av tiltaksdeltakelsen. Dette går på om deltakeren opplever at selskapet har bidratt til bedret livskvalitet, og om selskapet har hjulpet deltakeren videre mot arbeid gjennom kontakt med NAV og andre bedrifter. Gjennomsnittresultatene for 2016 og 2017 ligger på mellom 4,4 og 4,9. Deltakerne har anledning til å legge ved kommentarer til undersøkelsen. De aller fleste som har valgt å beskrive tiltaket som de har deltatt på, gir stor oppmerksomhet til at de har hatt gode veiledere.

14.2.2 Data fra intervjuer

I samtale med NAV Eidskog ble vi fortalt at resultatmålene skal følges opp av fylkesleddet som er eier av samarbeidsavtalen og kravene som stilles til tiltaksarrangørene. De lokale NAV-kontorene har statistikk som viser til hvor mange som er i arbeid og i tiltak mv., men vi ble fortalt at denne

statistikken ikke skiller på tiltaksarrangørene og ikke viser til resultatene til den enkelte tiltaksarrangør. NAV-kontorene driver ikke oppfølging av tiltaksarrangørene på resultatmålene.

I samtale med administrerende direktør og med to av avdelingslederne i Eskoleia AS, ble vi fortalt at Eskoleia AS har ligget over resultatmålet hvert år og at resultatmålet er blitt økt årlig. En av avdelingslederne fortalte at en av utfordringene med hensyn til resultatmålet er at det ikke har ligget føringer for definisjonen av deltakerne ved avsluttet tiltak. Med dette menes at enkelte deltakere avslutter tiltak uten å stå i ordinært arbeid som følge av årsaker som Eskoleia AS ikke har innvirkning på. Dette kan gjelde deltakerens funksjonsnivå, flytting fra kommunen eller dødsfall. I og med at disse tas med i resultatmålet, kan resultatet formelt sett ligge lavere enn det som er reelt dersom man ønsker å måle hva slags effekt Eskoleia AS sin gjennomføring av tiltakene faktisk har på gjennomføringsgraden. Avdelingsleder fortalte at Eskoleia AS pleier å gjøre fylkesleddet i NAV oppmerksomme på dette når statistikken over deltakere legges frem, og at de ikke har møtt motsigelser på hvordan beregningene er blitt gjort.

14.3 Revisors vurdering

Ut i fra tilbakemeldingene vi mottok i samtale med NAV-kontorene, er NAV-kontorene fornøyde med hva Eskoleia AS leverer. De data vi har fått forelagt viser at Eskoleia AS når de resultatmålene som er satt i samarbeidsavtalen med NAV. Vi har forsøkt å komme i kontakt med fylkesleddet i NAV for å undersøke ytterligere om hvorvidt fylkesleddet følger opp Eskoleia AS på samarbeidsavtalen og hvordan dette foregår. Vi har ikke mottatt svar fra fylkesleddet i NAV på dette punktet.

På bakgrunn av ovennevnte opplever vi at Eskoleia AS oppnår de resultatmålene som er satt for tiltakstilbudene i samarbeidsavtalen mellom NAV Hedmark og Eskoleia AS. Dette gjenspeiles i at NAV Hedmark har inngått ny samarbeidsavtale hvor antallet tiltaksplasser opprettholdes.

15. Konklusjon for forvaltningsrevisjonsprosjektet

Vår konklusjon med hensyn til forvaltningsrevisjonen av Eskoleia AS er at selskapet formelt sett har mange dokumenter som inneholder etiske retningslinjer og regler for hvordan styre, ledelse, ansatte og deltakere skal te seg. Vi opplever at varslingsrutinen kunne ha blitt forbedret med hensyn til å ha en ekstern varslingskanal, noe eierrepresentantene har uttalt at vil følges opp.

Av den informasjonen vi er blitt gitt av både Eskoleia AS og av NAV, samt gjennom evaluering av brukertilfredshetsundersøkelse, mener vi at Eskoleia AS tilbyr oppfølging av deltakerne og arbeidspraksis i deltakernes tiltaksperiode på en tilfredsstillende måte.

Ut i fra de resultatene vi er blitt forelagt, er vi av den oppfatning av at Eskoleia AS når de målsettinger som blir stilt fra NAV. Dersom man ønsker å måle langsiktig effekt av tiltakene, må man gjøre kontroll med de samme deltakerne i en periode etter at deltakerne fikk sine tiltak avsluttet. En slik kontroll ligger utenfor Eskoleia AS sitt ansvarsområde og må nødvendigvis gjennomføres av NAV-kontorene/NAV Hedmark.

Vi opplever gjennom forvaltningsrevisjonen av Eskoleia AS at Eskoleia AS drives i henhold til selskapets formål, og har ikke avdekket avvik i forvaltningsrevisjonen av selskapet.

16. Anbefalinger for forvaltningsrevisjonsprosjektet

- Vi vil anbefale at Eskoleia AS vurderer å opprette en ekstern varslingskanal.

17. Selskapets høringsuttalelse



Hedmark revisjon AS

Kongsvinger 7. mars 2018

Forvaltningsrevisjon: Eskoleia AS – Etikk, tiltakstilbud og resultatoppnåelse

Det vises til forvaltningsrevisjon om etikk, tiltakstilbud og resultatoppnåelse. Eskoleia har blitt invitert til å gi en høringsuttalelse i forhold til gjennomført forvaltningsrevisjon og eierstyringskontroll med tilhørende rapport.

Selskapet mener at rapporten gir et godt bilde av selskapets arbeid med etikk, utvikling og utførelse av et godt tiltakstilbud. Videre viser det at resultatoppnåelse er bedre enn de definerte målene satt av vår samarbeidspartner Nav.

Bransjen for arbeidsinkludering er i omstilling som et resultat av endringer i arbeidsmarkedspolitikken og derav endrede rammevilkår for bransjen. Styret mener at selskapet har jobbet aktivt med å tilpasse seg de endrede rammevilkårene og at selskapet står godt rustet til å møte den økte konkurransen innenfor arbeidsinkludering som er et resultat av disse endringene.

Rapporten tar opp forholdet vedrørende bonusordning for administrerende direktør. Rapporten stiller spørsmålet om det er naturlig med en bonusordning når selskapet ikke skal drive erverv til formål. Styret i selskapet har vedtatt en bonusordning for administrerende direktør på definerte kriterier innenfor økonomi/årsresultat, arbeidsinkludering, leveringsprosent og sykefravær. Det er viktig å merke seg at kriteriene er definert slik at det er flere områder en bare økonomi som belønnes. Styret mener en slik bonusordning skal sikre fokus og balansere resultater innenfor samfunnsoppdraget og sikre en trygg økonomi for selskapet. Selskapet har hatt en svak økonomisk evne over lang tid. Dette har medført liten evne til omstilling. Siden 2012 har selskapet gradvis forbedret sin økonomisk evne. Dette ønsket styret å stimulere videre ved å ha med økonomiske mål i belønningsmodellen. Uten denne snuoperasjonen hadde selskapet hatt store problemer med å kunne håndtere de omstillingskrav som er kommet (og kommer) fra endrede rammebetingelser. Økt omstillingsevne har medført bedre resultater innenfor arbeidsinkludering, samt forbedring på andre områder i selskapet.

Etter aksjeloven er det styret som tilsetter daglig leder, hvis ikke det er bestemt noe annet i vedtektene. I et aksjeselskap er det normalt at styret vedtar avlønning av daglig leder/administrerende direktør, mens honorar til styret besluttet av generalforsamling. Dette har vært praksis i Eskoleia, dvs en ordinær beslutningsmodell for aksjeselskaper. Styret utøver ledelse og kontroll med selskapet på vegne av eierne. Ønsker eierne og endre på det som anses som ordinær beslutningsmodell for aksjeselskaper, så er styret åpen for en slik dialog med eierne.

Med vennlig hilsen.

Eskoleia AS


Ole Sverre Spigseth

Styrets leder

18. Eidskog kommunes høringsuttalelse

Politisk ledelse
Saksbehandler:
Kamilla Thue
Direkte telefon: 62 83 36 38

Vår dato: 09.03.2018
Vår ref.: 18/120

Deres dato:
Deres ref.:



Hedmark Revisjon v/Magnus
Michaelsen

Unntatt offentlighet
Offl. § 5 andre ledd

Foreløpig forvaltningsrevisjonsrapport - Eskoleia AS - Etikk, tiltakstilbud og resultatoppnåelse – ordførers kommentarer

Viser til deres brev av 16.02.18 og foreløpig forvaltningsrevisjonsrapport - Eskoleia AS - Etikk, tiltakstilbud og resultatoppnåelse. Mine kommentarer følger.

Eidskog kommunestyre har vedtatt dokumentet «God Selskapsstyring» for Kongsvingerregionen. Her har vi blant annet forpliktet oss til å drive aktiv eierstyring gjennom styringsdokumenter og møteplasser mellom selskap og eierkommunene på ulikt nivå.

Det skal være et klart skille mellom politikk (kommunestyret) og utøvelse av aktivt eierskap i representantskap, generalforsamling eller årsmøte (utøvende eierorgan). Kommunens eierstyring skal utøves gjennom det utøvende eierorganet og utøvelsen av eierskapet skal være politisk forankret.

I det videre arbeidet med utøvelsen av eierskap og utarbeidelse av eierskapsmelding fortsatt bygge på vårt felles vedtatte dokument og også følge opp de punktene som revisjonen påpeker i foreliggende rapport.

1. *Kommunestyrene i kommunene gjør en vurdering vedrørende om det skal utarbeides årlige eiermeldinger og om det bør fastsettes tydeligere krav til utøvelsen av eierskapet i generalforsamling/representantskap.*

Svar: Eierskapsmelding er bestilt av rådmannen og jeg ønsker en årlig behandling av denne i kommunestyret. Her må det komme klart fram hva som er formålet med Eidskog kommunes eierskap. I viktige saker for selskapene er det viktig at kommunestyret er godt informert og at det fattes vedtak som gir fullmakter til generalforsamling/ representantskap.

2. *Det inngås en samarbeidsavtale mellom eierne i aksjeselskaper, særlig med hensyn til Eskoleia AS siden selskapet har endret seg siden kommunene inngikk eierskapet og fordi det er sannsynlig at endringer også vil forekomme i fremtiden.*

Svar: Støttes. Jeg har vært i dialog med ordfører i Kongsvinger om en samarbeidsavtale mellom Eidskog kommune og Kongsvinger kommune og vi skal følge opp dette videre i fellesskap. I forbindelse med behandling av Eierskapsmeldingen bør det vurderes om vi skal se på dette også for andre selskaper vi er eiere av.

Eidskog kommune
Postadresse:
Postboks 94
2231 Skotterud

Besøksadresse:
Rådhusvegen 11
2230 SKOTTERUD
Telefon: 62 83 36 00

Org.nr: 964 948 054
Kontonr: 18400750064

postmottak@eidskog.kommune.no
www.eidskog.kommune.no



3. *Det bør gjøres en vurdering av rutiner for oppfølging av kommunestyrevedtak i eierrepresentasjonen i generalforsamling/representantskap. Dette for å sikre at kommunestyrets vedtak blir tatt opp i generalforsamlingen/representantskapet og at eierskapet dermed blir ivaretatt på en god måte.*

Svar: Støttes. Det bør være en del av Eierskapsmeldingen hvordan vi kan rapportere om oppfølging av kommunestyrevedtak i generalforsamling og representantskap.

Med hilsen

Kamilla Thue
ordfører

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.

Kopi til:
Kamilla Thue

19. Kongsvinger kommunes høringsuttalelse

Foreløpig forvaltningsrevisjonsrapport - Eskoleia AS - Etikk, tiltakstilbud og resultatoppnåelse

– ordførers kommentarer

Det vises til deres brev av 16.02.18 og foreløpig forvaltningsrevisjonsrapport - Eskoleia AS - Etikk, tiltakstilbud og resultatoppnåelse.

Det er riktig at Kongsvinger Kommune har latt styret ta den direkte oppfølgingen og mer hatt en avrapportering av status og planer som informasjon til Formannskapet. Dette er nå innført som en årlig prosess.

I tillegg har selvfølgelig Generalforsamlingen sin oppfølging.

Jeg ser at en tydeligere skriftliggjøring er på sin plass.

Herunder skal vi se på om ikke de ulike årsmeldinger kan legges på Kommunens hjemmeside.

Kongsvinger kommunestyre har vedtatt dokumentet «God Selskapsstyring» for Kongsvingerregionen. Her har vi blant annet forpliktet oss til å drive aktiv eierstyring gjennom styringsdokumenter og møteplasser mellom selskap og eierkommunene på ulikt nivå.

Det skal være et klart skille mellom politikk (kommunestyret) og utøvelse av aktivt eierskap i representantskap, generalforsamling eller årsmøte (utøvende eierorgan). Kommunens eierstyring skal utøves gjennom det utøvende eierorganet og utøvelsen av eierskapet skal være politisk forankret.

Det videre arbeidet med utøvelsen av eierskap og utarbeidelse av eierskapsmelding skal fortsatt bygge på vårt felles vedtatte dokument og også følge opp de punktene som revisjonen påpeker i foreliggende rapport.

1. *Kommunestyrene i kommunene gjør en vurdering vedrørende om det skal utarbeides årlige eiermeldinger og om det bør fastsettes tydeligere krav til utøvelsen av eierskapet i generalforsamling/representantskap.*

Svar: Eierskapsmelding er bestilt av rådmannen og jeg ønsker en årlig behandling av denne i kommunestyret. Her må det komme klart fram hva som er formålet med kommunens eierskap.

I strategisk viktige saker for selskapene er det viktig at kommunestyret er godt informert og at det ved behov fattes vedtak som gir fullmakter til generalforsamling/ representantskap.

2. *Det inngås en samarbeidsavtale mellom eierne i aksjeselskaper, særlig med hensyn til Eskoleia AS siden selskapet har endret seg siden kommunene inngikk eierskapet og fordi det er sannsynlig at endringer også vil forekomme i fremtiden.*

Svar: Tiltres. Jeg har vært i dialog med ordfører i Eidskog om en samarbeidsavtale mellom Eidskog kommune og Kongsvinger kommune og vi skal følge opp dette videre i fellesskap. I forbindelse med behandling av Eierskapsmeldingen bør det vurderes om vi skal se på dette også for andre selskaper vi er eiere av.

3. *Det bør gjøres en vurdering av rutiner for oppfølging av kommunestyrevedtak i eierrepresentasjonen i generalforsamling/representantskap. Dette for å sikre at kommunestyrets vedtak blir tatt opp i generalforsamlingen/representantskapet og at eierskapet dermed blir ivaretatt på en god måte.*

Svar: Dette har vi erfart å være en utfordring og vi har nettopp fulgt opp en sak. Det bør være en del av Eierskapsmeldingen hvordan vi kan rapportere om oppfølging av kommunestyrevedtak i generalforsamling og representantskap.

20. Referanser

Eidskog kommune. 2015. *Eierskapsmelding 2014*.

Eidskog kommune 2016. *Eierskapsmelding 2016*.

Eidskog kommune. 2016. *Reglementer for politiske organer*.

Eskoleia AS. *Rutine for innkjøp iht. forskrift om offentlige anskaffelser*.

Eskoleia AS. *Attestasjonsansvarlige/matrise*.

Eskoleia AS. *Innhold i rutine for konflikthåndtering*.

Eskoleia AS. 2007. *Varslingsplakaten*.

Eskoleia AS. 2013. *Etiske prinsipper for ansatte innen yrkesrelatert veiledning*.

Eskoleia AS. 2014. *Kravspesifikasjon for tiltak i skjermede virksomheter. Kvalifisering og tilrettelagt arbeid i AMB*.

Eskoleia AS. 2014. *Kravspesifikasjon for tiltak i skjermede virksomheter. Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS)*.

Eskoleia AS. 2016. *Notat om varsling, konflikter og arbeidsmiljø*.

Eskoleia AS. *Årsregnskap 2013, 2014, 2015, 2016*.

Eskoleia AS. *Protokoller fra generalforsamling 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017*.

Eskoleia AS. 2017. *Kompetansestrategi for Eskoleia personalutvikling 2017-2020*.

Eskoleia AS. 2017. *Styreinstruks*.

Eskoleia AS. 2017. *Rettighetsdokument for tiltaksdeltakere i Eskoleia AS (versjon 2)*.

Eskoleia AS. 2017. *Møtetreferat fra eiermøte i Eskoleia*.

EQUASS. 2015. *EQUASS Assurance revisjonsrapport*.

Kongsvinger kommune. 2015. *Eiermelding 2014*.

Kongsvinger kommune. *Varslingsordning for brukere, leverandører og ansatte*.

Kongsvinger kommune. 2007. *Etiske retningslinjer*.

Kongsvinger kommune. 2014. *Attraktiv arbeidsplass*.

Leikvoll, Johan Martin og Linn Herning. 2017. *Milliarder – ikke mennesker. En historie om velferdsprofitorer på attføringsområdet*.

NAV Hedmark. 2016. *Avtale mellom NAV Hedmark og Eskoleia AS om gjennomføring av arbeidsrettede tiltak (APS, KIA og TIA)*.

Regionråd for Glåmdalsregionen. 2009. *God selskapsstyring i kommunene i Glåmdalsregionen*.

Regionråd for Kongsvingerregionen. 2017. *God selskapsstyring i kommunene i Kongsvingerregionen*.

Spjelkavik, Øystein, Svenn-Erik Mamelund og Angelika Schafft. 2016. *Inkluderingskompetanse i NAV, Evaluering av forsøket kjerneoppgaver i NAV (AFI-Rapport 2016:05)*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Internettreferanser

Aksjeloven. 1999. *Lov om aksjeselskaper*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-06-13-44> (Hentet: 15. desember 2017).

Arbeid & Inkludering. 2013. NAV-forsøk skaper vansker. <http://arbeidoginkludering.no/artikkel/nav-fors%C3%B8k-skaper-vansker?Action=1&M=NewsV2&PID=3275> (Hentet: 13. februar 2018)

Arbeidsmarkedsloven. 2005. *Lov om arbeidsmarkedstjenester*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2004-12-10-76> (Hentet: 15. desember 2017).

Tiltaksforskriften. 2016. *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2015-12-11-1598> (Hentet: 15. desember 2017).

21. Vedlegg A: Utledning av revisjonskriterier

Om utledningen av revisjonskriterier

I dette dokumentet presenterer vi grunnlaget for de revisjonskriterier vi anvender i selskapskontrollen av Eskoleia AS med hensyn til styring og ledelse.

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til.

Ved utledning av revisjonskriterier har revisjonen tatt utgangspunkt i lovverk med forskrift samt nasjonale veiledninger og rundskriv. Kildene omtales ytterligere under de enkelte problemstillinger.

Av hensyn til revisjonens omfang, kan det bli aktuelt å avgrense hva vi undersøker, og vi vil derfor ikke nødvendigvis foreta vurdering av samtlige av de fremsatte kriterier.

I tillegg kan det bli relevant å endre eller tilføye revisjonskriterier underveis i prosjektet. I så fall, vil vi orientere revidert enhet om aktuelle endringer.

Bakgrunn

I henhold til kommuneloven § 77 femte ledd skal kontrollutvalget påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens interesser i selskaper. Kontrollutvalgene i Eidskog og Kongsvinger kommuner har fattet vedtak om forvaltningsrevisjon i Eskoleia AS i sakene 23/17 og 23/17 hhv. den 23. mars 2017 og 28. mars 2017. Problemstillingene i prosjektet er blitt justert til følgende i sak 77/17 i kontrollutvalget i Eidskog kommune og i sak 68/17 i kontrollutvalget i Kongsvinger kommune:

1. I hvilken grad har ledelsen fokusert på etikk og holdningsskapende arbeid?
2. I hvilken grad får deltakere tilbud om arbeidstrening/oppfølging i løpet av tiltaksperioden?
3. I hvilken grad kommer brukere ut i langvarig arbeid gjennom Eskoleia AS sin virksomhet?

Utledning av revisjonskriterier

Revisjonskriterier skal begrunnes i/utledes av autoritative kilder innenfor det reviderte området. Autoritative kilder kan være lover, forskrifter, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak/mål/føringer, administrative retningslinjer/mål/føringer, statlige føringer/veiledere, andre myndigheters praksis, teori og reelle hensyn som vurderinger av hva som er rimelig/ formålstjenlig/effektivt.

Revisjonskriteriene utledes med utgangspunkt i problemstillingene og danner grunnlaget for hva de innsamlede data vurderes opp mot. I og med at revisjonskriteriene er uttrykk for en norm eller et ideal for hvordan tilstanden bør være på området, danner kriteriene også utgangspunkt for revisjonens anbefalinger.

Det er utledet revisjonskriterier fra følgende kilder:

- Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften)
- Regionrådet for Kongsvingerregionens retningslinjer for god eierstyring
- Avtale mellom Eskoleia AS og NAV Hedmark

Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1

1. I hvilken grad har ledelsen fokusert på etikk og holdningsskapende arbeid?

Eskoleia AS sitt formål er:

- Å hjelpe mennesker med begrensninger i valg av yrke over i arbeid, i utdanning eller annet tilpasset tiltak
- Å hjelpe arbeidsgivere med å redusere fravær og hindre «utstøting» av ansatte fra arbeidslivet
- Å arbeide for opprettelse og drift av egne virksomheter basert på behov for treningsarenaer

Dette skal blant annet nås gjennom tilbud om yrkespraksis innenfor områdene bygg, stål og barnehage, veiledning av mennesker i forhold til omskolering og fremtidige yrkesvalg, og veiledning av selskaper i forhold til fraværproblematikk.

Med hensyn til organisering, er det relevant å se Eskoleia AS sin organisering opp mot de krav som fremgår av forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften). I tiltaksforskriften, fremgår flere tiltak, hvorpå enkelte av kapitlene inneholder flere krav som stilles overfor tiltaksarrangør og overfor tiltaksbedrift for det enkelte tiltak.

I tiltaksforskriftens § 13-6, fremgår det at en virksomhet som skal arrangere arbeidsforberedende trening «skal være organisert som et aksjeselskap med kommunal/fylkeskommunal aksjemajoritet». I tillegg, må virksomheten oppfylle følgende krav:

- a. Attføring eller varig tilrettelagt arbeid skal være tiltaksarrangørens primære virksomhet
- b. Overskudd skal forbli i virksomheten og komme attføringsarbeidet og deltakerne til gode
- c. Det skal ikke utbetales utbytte
- d. En tiltaksbedrift kan ikke eie eller kontrollere annen forretningsvirksomhet. Begrensningen gjelder ikke etablering og drift av salgsvirksomhet for å fremme omsetning av bedriftens produkter.

I kommunenes eierstyringsdokument, fremgår det at selskapene skal ha en etisk drift som samsvarer med kommunens eget etiske regelverk. Eierstyringsdokumentet er det samme for både Eidskog og Kongsvinger kommuner. Det er kommunenes eierskapsrepresentant som er ansvarlig for å få gjennomført utarbeidelse av etiske retningslinjer i selskapet gjennom påvirkning i eierskapsorganet, som er generalforsamlingen.

Revisjonskriterier for problemstilling 1

- Eskoleia AS skal ha etiske retningslinjer som samsvarer med kommunenes etiske retningslinjer.

Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2

2. I hvilken grad får deltakere tilbud om arbeidstrening/oppfølging i hele tiltaksperioden?

I tiltaksforskriften fremgår det av formålsparagrafen for kapittel 13 at «arbeidsforberedende trening skal bidra til å prøve ut den enkeltes arbeidsevne og til å styrke mulighetene for å få ordinært arbeid». Arbeidsforberedende trening ble tidligere kalt APS – Arbeidspraksis i skjermet virksomhet. I tiltaket arbeidsforberedende trening, er det blitt mer vanlig å benytte hospiteringsmuligheter ute i andre bedrifter enn å benytte skjermede plasser i egen virksomhet. I tillegg, inneholder Arbeidsforberedende trening en del som omhandler muligheten for å bedrive avklaring i arbeidstreeningen.

I forskriftens § 13-2, fremgår det fem punkter for hva tiltaket kan inneholde:

- a) Avklaring og kartlegging av ressurser, karriereveiledning
- b) Utprøving av arbeidsevne og arbeidstrening i et tilrettelagt og skjermet arbeidsmiljø
- c) Tilrettelagt opplæring med sikte på å oppnå reell og formell kompetanse
- d) Bistand til å finne passende arbeidspraksis i ordinære virksomheter med sikte på ansettelse i ordinært arbeidsliv
- e) Tilrettelagt arbeidstrening og oppfølging i ordinært arbeidsliv

Videre, står det at «det er et krav at alle deltakere skal få tilbud om arbeidstrening og eller opplæring i ordinært arbeidsliv i løpet av tiltaksperioden». Ordinært arbeidsliv må her forstås som arbeidstrening i virksomhet som ikke er skjermet. Det vil altså være snakk om tilbud om hospitering.

Det står også at NAV skal vurdere status og progresjon hver tredje måned for å sikre fremdriften i tiltaket.

Revisjonskriterier for problemstilling 2

- Deltaker på tiltak i Eskoleia AS skal få tilbud om arbeidstrening og/eller opplæring i ordinært arbeidsliv i løpet av tiltaksperioden.
- Eskoleia AS og NAV må ha jevnlig møter (her forstått som minst hver tredje måned) om hver enkelt deltaker for å sikre at status og progresjon blir vurdert.

Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 3

3. I hvilken grad kommer brukere ut i langvarig arbeid gjennom Eskoleia AS sin virksomhet?

NAV stiller krav til avslutningsårsak ved avsluttet tiltak i arbeidsinkluderingsbedrifter. Kravet til arbeidsinkluderingsbedriftens gjennomføringsevne nedfelles i avtaledokumentet mellom NAVs fylkesledd og arbeidsinkluderingsbedriften. Her fremgår det hva arbeidsinkluderingsbedriften forplikter seg til for avtaleperioden. I avtalen mellom Eskoleia AS og NAV Hedmark, fremgår det at 45 % av deltakerne på APS-tiltak (arbeidsforberedende trening) skal være ute i arbeid ved avsluttet tiltak eller være på kombinasjonsløsning. 65 % av deltakerne i APS skal avsluttes til andre aktive løsninger.

Etter at tiltak gjennom de statlige virkemidlene er avsluttet, er det NAV som overtar oppfølgingsansvaret for deltakeren med avsluttet tiltak.

Revisjonskriterier for problemstilling 3

- 45 % av deltakerne i APS skal stå i ordinært arbeid og/eller kombinasjonsløsninger ved avsluttet tiltak i Eskoleia AS.
- 65 % av deltakerne i APS skal avsluttes til andre aktive løsninger.

Referanser

Arbeids- og sosialdepartementet. FOR-2015-12-11-1598. Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften).

Regionrådet for Glåmdalsregionen (nå Regionrådet for Kongsvingerregionen). 2009. God selskapsstyring i kommunene i Glåmdalsregionen.

NAV Hedmark. 2016. Avtale mellom NAV Hedmark og Eskoleia AS om gjennomføring av arbeidsrettede tiltak.

22. Vedlegg B: Kunnskapsgrunnlag om attføringsarbeidet

Hva er attføring?

En historisk plassering av attføringsbegrepet

Attføring er et begrep med en historisk og et arbeids- og sosialpolitisk innhold. I følge Sylfest Lomheim, professor emeritus, filolog og første direktør for Språkrådet, stammer attføringsbegrepet fra etterkrigstidens behov for å aktivere hele befolkningen i lønnsomt arbeid⁷. Det var særlig viktig å inkludere personer som av ulike årsaker hadde falt ut av arbeidsmarkedet, som for eksempel av skader eller av senskader som følge av erfaringer under den annen verdenskrig. Gjennom tilrettelegging og rehabilitering, erfarte man at man kunne gjøre flere i stand til å delta i ordinært arbeid og bidra i landets samlede arbeidsstyrke.

Lomheim fortalte i et språkprogram på NRK P2 at den daværende helsedirektøren Karl Evang og den senere sosialministeren Gudmund Harlem var pådrivere for å etablere et fagmiljø gjennom opprettelse av et institutt som skulle forvalte virkemidler overfor personer som sto utenfor arbeidsmarkedet. I etterkant av andre verdenskrig, hvor krigsoppgjøret fortsatt lå frisk i minnet, ble det oppfattet som uheldig å benytte begrepet «rehabilitering», som var blitt benyttet som et begrep i forbindelse med tilbakeføring av rettigheter til personer som hadde blitt fratatt rettighetene, som følge av deltakelse i krigsforbrytelser eller landssvik. Tiltak for å gi arbeidstrening og opplæring, eller tilpasning etter helsemessige behov med offentlig støtte, var i stor grad ukjent og en forholdsvis ny politisk linje. Assosiasjoner til forslaget «Statens rehabiliteringsinstitutt» kunne derfor få en uheldig effekt med hensyn til å forankre det grunnlaget som man ønsket å legge.

Attføring som begrep kom til, i følge Lomheim, som et resultat av samnorskens posisjon i Det Norske Arbeiderparti. Attføring er en sammendragning av «å føre folk attende (tilbake) til arbeidslivet». Begrepet attføring, eller yrkesrettet attføring, ble over tid en del av statens arbeidsmarkeds- og sosialpolitikk. Målgruppen ble først kalt «yrkesvalghemmede», deretter «yrkeshemmede», frem til dagens benevnelse «personer med nedsatt arbeidsevne»⁸.

Definisjoner og begreper benyttet i lektyre om attføring

I lektyren som eksisterer rundt attføring, finnes det en rekke begreper som virker like, men som lett kan oppfattes som om har ulikt innhold. Det er også slik at man har endret hvordan man snakker om personer som ikke deltar i arbeidsmarkedet, særskilt med hensyn til de fysiske og/eller psykiske utfordringer man måtte ha. I språkvitenskap, snakker man gjerne om «språklig parfyme», eller om såkalte *eufemismer*. Eufemismer handler om å benytte synonyme ord som frembringer positive assosiasjoner i stedet for de negative assosiasjonene som begrepene med tid har tilknyttet seg. Diagnoser har en tendens til å få mange eufemismer med tiden for å unnsnippe de assosiasjonene folk gjør seg til begrepene⁹. Det er med andre ord snakk om at begreper kontinuerlig endres med tiden etter hvordan mennesker benytter begrepene i dagligtalen. Som motreaksjon, etableres det derfor også «korrekte betegnelser» for å forsøke å verne om personers verdighet, både i faglektyre

⁷ Kilde: Leikvoll, Johan Martin og Linn Herning. 2017. *Milliarder – ikke mennesker*. En historie om velferdsprofitører på attføringsområdet.

⁸ Attføring betyr, i følge norsk etymologisk ordbok: «planmessig arbeid for å hjelpe funksjonshemmede til å oppnå en mest mulig normal tilværelse igjen». Kilde: Caprona, Yann de. 2013. *Norsk etymologisk ordbok. Tematisk ordnet*. Side 1179-1180, Oslo: Kagge forlag.

⁹ Et eksempel er «mongo» fra «mongoloid», som nå omtales som *Downs syndrom*.

og i politikk¹⁰. Slik er det også innenfor attføringslektyren, selv om de språklige endringene like gjerne kan handle om å presisere innholdet i begrepene.

Vi har funnet flere begreper hvor vi har stilt spørsmål ved hva som adskiller de med hensyn til innhold som kan ha praktisk betydning for prosjektet. Dette gjelder for eksempel attføringsbedrift, arbeidsinkluderingsbedrift, markedstiltaksbedrift, arbeidsmarkedsbedrift, vekstbedrift, vernet bedrift og skjermet virksomhet.

Vi har funnet frem til at attføringsbedrift, arbeidsinkluderingsbedrift, markedstiltaksbedrift og arbeidsmarkedsbedrift referer til det samme, nemlig bedrifter som driver med arbeidsmarkedstiltak (tidligere kalt attføringstiltak). En av NHO Service sine bransjeforeninger het tidligere Attføringsbedriftene. Denne bransjeforeningen nedsatte et utvalg med mandat om å komme opp med et navn som var mer dekkende for hva medlemsbedriftene holdt på med, og har nå endret navn til Arbeid & Inkludering. Medlemsbedriftene referer derfor til seg selv som arbeidsinkluderingsbedrifter, selv om det fortsatt finnes en del dokumenter som referer til de som attføringsbedrifter eller markedstiltaksbedrifter. Eskoleia AS er medlem av Arbeid & inkludering. Det finnes for øvrig også Arbeidsgiverforening for Vekst- og attføringsbedrifter, men denne er ikke Eskoleia AS medlem av. *Attføring* er således et begrep som ser ut til å bli faset ut til fordel for *arbeidsinkludering*.

Mange av de vernede bedriftene og skjermede virksomhetene blir også omtalt med et annet begrep i dag, og det vises nå til vekstbedrifter. Dette kan virke noe forvirrende fordi man i næringsutviklingssammenheng også snakker om vekstbedrifter, men da i sammenheng med gasselbedrifter og bedrifter som har opplevd en voldsom vekst i omsetning over en kort periode. De vekstbedriftene vi snakker om her er ikke de som nevnes i sammenheng med Innovasjon Norge, SIVA og i nasjonal, fylkeskommunal og kommunal næringsutviklingssammenheng med hensyn til virkemidler for økonomisk vekst og utvikling av arbeidsplasser.

Flere av arbeidsinkluderingsbedriftene kan også drive med skjermet virksomhet, men omtales ikke som vekstbedrifter. I følge Arbeidsgiverforeningen for Vekst- og attføringsbedrifter, tilbyr medlemsbedriftene varig tilrettelagt arbeid for personer med uførepensjon, og bistår arbeidssøkere på veien til jobb i andre bedrifter. Tilbudet om varig tilrettelagt arbeid er et av virkemidlene som ligger til forhåndsgodkjente tiltaksarrangører, men er et av tiltakene som Eskoleia AS ikke har arbeidet med.

Vi kommer til å benytte begrepet *attføring* videre om de tiltak som omhandler den virksomheten som er rettet mot å få folk i arbeid og som gjennomføres i Eskoleia AS. Dette skyldes at begrepet virker historisk mer solid når det gjelder selve formålet med virksomheten. Vi opplever at begrepet arbeidsinkludering like gjerne kan omhandle HMS, vedtekter om kjønnssammensetning, likestilling, arbeid mot diskriminering o.l., som ikke inngår spesifikt i arbeidet i arbeidsinkluderingsbedrifter, og som også blir noe mindre presist til vårt behov. Vi vil imidlertid omtale bedriftene/virksomhetene som arbeidsinkluderingsbedrifter (som da holder på med attføringstiltak).

¹⁰ Med andre ord innenfor autoriteter i samfunnet gjennom både ekspertstatus og forbilledlig fremferd, og utført av personer som kan anses som verdisynforvaltere.

Attføring i et samfunnsperspektiv

Det å få folk i arbeid har et klart og tydelig samfunnsøkonomisk perspektiv. Flere i arbeid vil føre til økt skatteinngang, som vil kunne føre til en styrking av budsjettene i landets velferdstjenester, både på kommunalt, fylkeskommunalt og nasjonalt nivå. En annen dimensjon er at hver enkelt vil kunne bli uavhengig statlige og kommunale overføringer for opphold, bli økonomisk selvstendige, bidra til kjøpekraftsutvikling, og deretter også skape behov for økt produksjon og antall arbeidsplasser, som igjen danner grunnlag for flere i arbeid. Sånn sett, kan man, litt forenklet, se for seg en oppadgående samfunnsøkonomisk spiral. Eventuelle større konjunkturedringer må tas høyde for i den nasjonale innsatsen for å utvikle næring og næringsforhold, og å skape grunnlag for opprettelse av arbeidsplasser.

Et annet perspektiv gjelder den enkeltes fysiske og psykiske helse. Man går ut i fra at arbeidslivsdeltakelse bidrar til å styrke den enkelte både fysisk og mentalt. Det kan være flere årsaker til dette. Den ene ligger i rent psykologiske perspektiver på at man opplever å være uavhengig og selvstendig, kunne oppleve fremgang, og det å være i aktivitet. Aktivitet har vist seg å ha innvirkning på den enkeltes psyke.

En annen årsak kan ligge i den sosiale dimensjonen. Norge har lang tradisjon for å dyrke den såkalte *arbeidslinjen*. Arbeidslinjen er en sosialpolitikk som «innebærer at velferdsytelsene skal utformes slik at de stimulerer folk til å arbeide framfor å leve på trygd eller sosialhjelp»¹¹. Arbeidslinjen har vært en bærebjelke for den norske velferdsstaten og ligger tett opp til norske verdier gjennom sosial inkludering, aktiv deltakelse, verdighet og selvrespekt. Disse verdiene legger til rette for en moralsk linje som er blitt forfektet av blant annet norske fagforeninger¹² gjennom flere tiår. Dugnadsånden er for så vidt et uttrykk for hva slags verdier som er blitt lagt til arbeidet her til lands. Dersom man ikke deltar, vil dette kunne «føles på kroppen» gjennom bruddet med disse verdiene, og kunne tilrettelegge for ytterligere utenforskap.

I blant annet valgkampen høsten 2017, ble det politisk diskusjon rundt forskjellene i Norge og hva disse innebærer. I Bufdir (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet) sin oppvekstrappport for 2017 «Økte forskjeller – gjør det noe?», viser flere forskere til at dårlig økonomi, ofte er kilde til uheldige levekårsforhold som ofte reproduseres i de neste generasjonsleddene dersom spiralen ikke brytes. At for eksempel andelen barn i lavinntektsusholdninger øker, er et uttrykk for at en del av befolkningen i mindre grad enn andre har fått delta i den generelle økonomiske veksten som har funnet sted i Norge siden årtusenskiftet. Dette vil kunne ha innvirkning på kostnadsnivåene for velferdstjenesten. På den andre siden, har vi gjennom skattepolitikken en overføring mellom de ulike samfunnslagene som medfører en utjevning av disse forholdene, både gjennom statlige og kommunale ytelser og gjennom sikring av grunnleggende, offentlige tjenester.

Arbeidslivspolitikken og attføringstiltakene må sees i lys av dette bildet. Det er bred enighet om at Norge må verne om velferdstjenestene og at det må stilles krav som medfører at flere står i arbeidslivet. Dette reflekteres i den omorganiseringen som er gjennomført i NAV-systemet, blant annet gjennom prosjektet Kjerneoppgaver i NAV (KIN) som ble benyttet blant annet til

¹¹ <https://no.wikipedia.org/wiki/Arbeidslinja>

¹² Internasjonalt, illustrerer mottakelsen av Paul Lafargues «The right to be lazy» (som argumenterer for at latskap og kreativitet er viktige drivkrefter for utvikling) at arbeiderbevegelsen så sin representative styrke gjennom arbeidslivsdeltakelse, i og med at boken, bygget på marxistisk tankegods, ble ignorert av de aller fleste fagforeninger og fordømt av Marx selv.

argumentasjonen for omorganisering i NAV i rapporten «Et NAV med muligheter. Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet».

23. Vedlegg C: Brukertilfredshetsundersøkelse

Spm.	Vurdering
1. I hvilken grad synes du at du har fått grei informasjon om den tjenesten du får/har fått i Eskoleia?	1 2 3 4 5 6
2. I hvilken grad kjenner du dine rettigheter og plikter som deltaker?	1 2 3 4 5 6
3. I hvilken grad vet du hvordan du skal klage hvis du er misfornøyd med noe?	1 2 3 4 5 6
4. I hvilken grad synes du at attføringstilbudet du får/har fått ved Eskoleia har vært som forventet?	1 2 3 4 5 6
5. I hvilken grad synes du at tilbudet har vært tilpasset deg og dine behov?	1 2 3 4 5 6
6. I hvilken grad synes du at du har fått være med i utformingen av din egen handlingsplan i Eskoleia?	1 2 3 4 5 6
7. I hvilken grad synes du at målene i handlingsplanen har blitt fulgt opp godt nok?	1 2 3 4 5 6
8. I hvilken grad synes du at Eskoleia har bidratt til å bedre din livskvalitet?	1 2 3 4 5 6
9. I hvilken grad synes du at Eskoleia har hjulpet deg videre i attføringsløpet i forhold til kontakt med andre bedrifter og NAV?	1 2 3 4 5 6
10. I hvilken grad mener du at denne undersøkelsen er god i forhold til å måle din tilfredshet som deltaker?	1 2 3 4 5 6

24. Vedlegg D: Oversikt over leverandører som har levert tilbud på anbud med vinnere

Følgende utklipp er hentet fra Herning, Linn og Johan Martin Leikvoll. 2017. *Milliarder – ikke mennesker. En historie om velferdsprofitorer på attføringsområdet.*

HEDMARK						
Tjensteområde	Antall plasser	Avklaring tildelt:	kontrakt	Pris pr. måned	Utløst årlig verdi mill. NOK	Leverandører som har levert tilbud
1 Ringsaker	30	MjosAnker		8 800	5,00	Norasonde, Fretex Øst, Beredt, Euroskolen, Fretex Vest, MjosAnker, Oppfølgingsenheten Frisk, Kursiv Kompetanse, Providor, På Rett Kjø, Agena, Topro, Tepas, Eskoleia
2 Hamar +	75	MjosAnker		8 800	11,25	Norasonde, Orbit, Fretex Øst, Beredt, Euroskolen, Fretex Vest, Nordic Academy, MjosAnker, Oppfølgingsenheten Frisk, Kursiv Kompetanse, Providor, På Rett Kjø, Agena, Topro, Tepas, Eskoleia
3 Kongsvinger +	27,5	Oppfølgingsenheten Frisk		8 812	6,50	Norasonde, Orbit, Fretex Øst, Beredt, Fretex Vest, MjosAnker, Oppfølgingsenheten Frisk, Kursiv Kompetanse, Aktør, På Rett Kjø, Agena, Topro, Tepas, Eskoleia, Atico, Våler Vekst
4 Våler +	17,5	Oppfølgingsenheten Frisk		9 522	2,25	Norasonde, Fretex Øst, Fretex Vest, MjosAnker, Oppfølgingsenheten Frisk, På Rett Kjø, Agena, Topro, Tepas, Eskoleia, Atico, Våler Vekst
5 Tynset +	7,5	Meskano		9 900	1,25	Norasonde, Fretex Øst, Fretex Vest, MjosAnker, På Rett Kjø, Agena, Topro, Tepas, Eskoleia, Meskano, Euroskolen
6 Elverum +	45	Oppfølgingsenheten Frisk		8 812	7,00	Norasonde, Fretex Øst, Euroskolen, Fretex Vest, Nordic Academy, MjosAnker, Oppfølgingsenheten Frisk, Kursiv Kompetanse, På Rett Kjø, Agena, Topro, Tepas, Eskoleia
Sum	203				33,25	

HEDMARK						
Tjensteområde	Antall plasser	Oppfølging tildelt:	kontrakt	Pris pr. time	Utløst årlig verdi mill. NOK	Leverandører som har levert tilbud
1 Brumundal	75	MjosAnker AS		490	4,50	Adecco, Bedriftsakademiet, MjosAnker, Oppfølgingsenheten Frisk, Providor, Topro, Tepas, Kursiv, På Rett Kjø, Eskoleia, Fretex Vest, Agena, Euroskolen, Fretex Øst, Beredt, Norasonde, Aktiv Læring
2 Hamar	135	Nordic Academy		550	8,00	Nordic Academy, Adecco, Bedriftsakademiet, MjosAnker, Oppfølgingsenheten Frisk, Providor, Topro, Tepas, Kursiv, På Rett Kjø, Eskoleia, Fretex Vest, Agena, Euroskolen, Din Utvikling, Fretex Øst, Beredt, Norasonde, Aktiv Læring
3 Kongsvinger	67,5	Bedriftsakademiet		500	3,75	Adecco, Bedriftsakademiet, MjosAnker, Oppfølgingsenheten Frisk, Topro, Tepas, Kursiv, På Rett Kjø, Eskoleia, Fretex Vest, Agena, Din Utvikling, Fretex Øst, Beredt, Norasonde, Aktør, Aktiv Læring
4 Flisa	17,5	Bedriftsakademiet		500	1,00	Adecco, Bedriftsakademiet, MjosAnker, Oppfølgingsenheten Frisk, Topro, Tepas, På Rett Kjø, Eskoleia, Fretex Vest, Agena, Fretex Øst, Norasonde, Atico, Aktiv Læring
5 Tynset	15	Bedriftsakademiet		500	0,88	Adecco, Bedriftsakademiet, MjosAnker, Topro, Tepas, Meskano, På Rett Kjø, Eskoleia, Fretex Vest, Agena, Euroskolen, Norservice, Fretex Øst, Norasonde, Aktiv Læring
6 Elverum	85	Nordic Academy		560	5,00	Nordic Academy, Adecco, Bedriftsakademiet, MjosAnker, Oppfølgingsenheten Frisk, Topro, Tepas, Kursiv, På Rett Kjø, Eskoleia, Fretex Vest, Agena, Euroskolen, Din Utvikling, Fretex Øst, Norasonde, Aktiv Læring
Sum	395				23,13	

BUSKERUD						
Tjensteområde	Antall plasser	Oppfølging tildelt:	kontrakt	Pris pr. time	Utløst årlig verdi mill. NOK	Leverandører som har levert tilbud
1 Lier ++	105	NAKK-gruppen, A-lev		550	6,36	NAKK, AS3, Enter, Hapro, Bufar, Fretex Vest, Fønix, Podium, Reaktorskolen, Fretex Øst, Eiker Vekst, Din Utvikling, Eskoleia, Kursiv, Adecco, Funkweb, A2G, Arba, Bedak, Norasonde
2 Drammen	85	Fretex Vest m/UL, B-lev		580	5,14	NAKK, Idea, AS3, Enter, Hapro, Bufar, Fretex Vest, Fønix, Podium, Reaktorskolen, Fretex Øst, Jobblink, Din Utvikling, Eskoleia, Kursiv, Adecco, Funkweb, F U, A2G, Arba, Bedak, Norasonde
	225	NAKK-gruppen, A-lev		550	13,44	
3 Nedre og Øvre Eiker	135	Idea Kompetanse, B-lev		540	8,06	NAKK, Idea, AS3, Enter, Hapro, Bufar, Fretex Vest, Fønix, Podium, Reaktorskolen, Fretex Øst, Eiker Vest, Din Utvikling, Eskoleia, Kursiv, Adecco, F U, A2G, Arba, Bedak, Norasonde
	160	Idea Kompetanse		540	9,50	
4 Modum ++	70	Fretex Vest		580	4,25	Enter, Hapro, Bufar, Fretex Vest, Reaktorskolen, Fretex Øst, Eiker Vest, Eskoleia, Arba, Bedak, Norasonde
5 Kongsberg ++	100	Idea Kompetanse		525	6,00	NAKK, Idea, AS3, Enter, Hapro, Bufar, Fretex Vest, Podium, Reaktorskolen, Fretex Øst, Eiker Vest, Din Utvikling, Eskoleia, Kursiv, Adecco, Arba, Bedak, Meova, NAKK, AS3, Enter, Hapro, Bufar, Fretex Vest, Podium, Reaktorskolen, Fretex Øst, Eiker Vest, Din Utvikling, Eskoleia, Kursiv, Adecco, Arba, Bedak, Norasonde
6 Ringenrike og Hole	90	NAKK-gruppen, A-lev		550	5,46	
7 Gol ++	50	Menova, B-lev		470	3,04	Vinn, Enter, Bufar, Fretex Vest, Podium, Fretex Øst, Eskoleia, Arba, Bedak, Norasonde
	35	Vinn Hallingdal		595	2,00	
Sum	1055				63,25	

Eskoleia AS sitt datterselskap Briga AS har også deltatt i anbudsrunder:

HORDALAND					
Tjensteområde	Antall plasser	Oppfølging kontrakt tildelt:	Pris pr. time	Utløst årlig verdi mill.	
				NOK	Leverandører som har levert tilbud
1 Årstad	85	Fretex Vest m/UL	565	6,63	Hapro, Din Utvikling, Beredt, Norasondegruppen, Bufar Kompetanse, Grønnevik, Reaktorskolen, Fretex Vest, AS3 Empl., A2G Kompetanse, Bedriftsakademiet, ALF, Adecco, Entre' Norge, Briga, Kursiv
2 Bergenhus/Arna	85	Fretex Vest m/UL	565	6,68	Hapro, Din Utvikling, Beredt, Norasondegruppen, Bufar Kompetanse, Reaktorskolen, Fretex Vest, AS3 Empl., A2G Kompetanse, Bedriftsakademiet, Adecco, Entre' Norge, Briga
3 Askøy og Sotra	135	Fretex Vest m/UL	565	10,53	Hapro, Din Utvikling, Norasondegruppen, Bufar Kompetanse, Reaktorskolen, Fretex Vest, A2G Kompetanse, Adecco, Entre' Norge
4 Laksevåg/Fyllingsdalen	115	Fretex Vest m/UL	565	8,97	Hapro, Din Utvikling, Beredt, Norasondegruppen, Bufar Kompetanse, Grønnevik, Reaktorskolen, Fretex Vest, AS3 Empl., A2G Kompetanse, Bedriftsakademiet, Adecco, Entre' Norge, Briga
5 Åsane/Norhordaland	120	Fretex Vest m/UL	565	8,68	Hapro, Din Utvikling, Norasondegruppen, Bufar Kompetanse, Reaktorskolen, Fretex Vest, A2G Kompetanse, Adecco, Entre' Norge, Briga
6 Fana og Ytrebygda	105	Fretex Vest m/UL	565	8,19	Hapro, Din Utvikling, Beredt, Norasondegruppen, Bufar Kompetanse, Reaktorskolen, Fretex Vest, A2G Kompetanse, Adecco, Entre' Norge
7 Sunnhordland	85	Fretex Vest m/UL	587	6,63	Hapro, Norasondegruppen, Bufar Kompetanse, Reaktorskolen, Fretex Vest, A2G Kompetanse, Adecco, Haugaland Industri, Opero, Viergo
8 Voss, Hardanger +	40	Fretex Vest m/UL	587	3,12	Norasondegruppen, Reaktorskolen, Fretex Vest, A2G Kompetanse,
Sum	770			59,43	

NORDLAND					
Tjensteområde	Antall plasser	Oppfølging kontrakt tildelt:	Pris pr. time	Utløst årlig verdi mill.	
				NOK	Leverandører som har levert tilbud
1 Ytre Salten	110	AS3 Employment	555	8,65	Bufar Kompetanse, Hapro, AS3, Bodø Industrier, Fretex Nord, Fretex Vest, Euroskolen, Din Utvikling, Briga, Friskgården Grong, Eyes4work
2 Brønnøy m/omegn	18	Friskgården Grong	550	1,43	Fretex Nord, Fretex Vest, Friskgården Grong, Eyes4work, Helgeland Industrier, Briga
3 Alstahaug m/omegn	28	Friskgården Grong	550	2,15	Fretex Nord, Fretex Vest, Friskgården Grong, Eyes4work, Helgeland Industrier, Briga
4 Vefsn m/omegn	35	Friskgården Grong	550	2,88	Fretex Nord, Fretex Vest, Friskgården Grong, Eyes4work, Briga, Helgeland Industrier
5 Rana m/omegn	68	Friskgården Grong	500	5,40	Bufar Kompetanse, Bodø Industrier, Fretex Nord, Fretex Vest, Euroskolen, Briga, Friskgården Grong, Eyes4work, Helgeland Industrier, Driv karriere
6 Indre Salten	45	Bodø Industri m/UL	520	3,60	Bufar Kompetanse, Bodø Industrier, Fretex Nord, Fretex Vest, Euroskolen, Briga, Friskgården Grong, Eyes4work, Vev-Al-plast, Galvano-TIA
7 Ofoten	45	Bodø Industri m/UL	520	3,60	Bufar Kompetanse, Bodø Industri, Fretex Nord, Fretex Vest, Briga, Eyes4work, Agenda, Jobb Link, VINN
8 Lofoten	83	Lofoten Industrier	520	6,48	Bufar Kompetanse, Bodø Industri, Fretex Nord, Fretex Vest, Eyes4work, Jobb Link, Lofoten industri, Din Utvikling, Sortland Arbeidssenter
9 Vesterålen	83	Bodø Industri	520	6,48	Bufar Kompetanse, Bodø Industrier, Fretex Nord, Fretex Vest, Eyes4work, Jobb Link, Vesterålsprodukter, Hasel ASVO, Sortland Arbeidssenter
Sum	513			40,65	