



Eierskapskontroll
November 2025

ASVO Kongsberg AS

Kongsberg kommune

Viken
kommunerevisjon

Sammendrag

Bestilling

Kontrollutvalget
25. februar 2025
(sak 20/25)

Formål

Undersøke om Kongsberg kommune forvalter sine eierinteresser i ASVO Kongsberg AS i tråd med lovkrav, etablerte normer for god eierstyring og kommunestyrets vedtak og forutsetninger.

Problemstillinger

1. Er sentrale styringsdokumenter for ASVO Kongsberg AS utarbeidet i tråd med krav og anbefalinger, og eventuelt jevnlig oppdatert?
2. Har kommunen sørget for god kommunikasjon til og forankring i kommunestyret?
3. Har kommunen systemer og rutiner som sikrer god sammensetning og nødvendig kompetanse i styret?

Om ASVO

ASVO Kongsberg AS er et heleid kommunalt aksjeselskap som tilbyr arbeidsmarkedstiltak, primært arbeidsforberedende trening (AFT) og varig tilrettelagt arbeid (VTA), til personer med nedsatt arbeidsevne. Selskapet hadde ved inngangen av 2025 om lag 30 ansatte.

Metode og gjennomføring

Undersøkelsen er gjennomført i samsvar med RSK 002 Standard for eierskapskontroll.

Revisjonen har benyttet metodene dokumentanalyse, intervju, spørreundersøkelse og dataanalyse. Det er gjennomført intervjuer med styreleder, daglig leder, kommunedirektør, kommuneadvokat, ordfører og leder for valgkomiteen.

Hovedfunn og vurderinger

Problemstilling 1: Sentrale styringsdokumenter

Eierskapsmelding

Revisjonen ser det som positivt at kommunen har igangsatt et arbeid med å utarbeide en ny eierskapsmelding. Del 1 av eierskapsmeldingen, med overordnede prinsipper for eierstyring og oversikt over selskapene, ble vedtatt av kommunestyret 23. april 2025. Del 2 med selskapenes formål og selskapsspesifikke eierstrategier er imidlertid ikke politisk vedtatt per oktober 2025. Revisjonen vurderer at de overordnede delene av meldingen, som omhandler kommunens prinsipper for eierstyring, oversikt over selskapene og formål, er gode og i tråd med prinsipper for god eierstyring. Når del 2 blir vedtatt, vil meldingen derfor etter revisjonens vurdering oppfylle de grunnleggende minimumskravene i kommuneloven.

Eierstrategi

Kommunestyret har vedtatt at det skal utarbeides eierstrategier for det enkelte selskap. Revisjonen vurderer imidlertid at utkastet til eierstrategi for ASVO er for generelt til å fungere som et effektivt styringsdokument. Utkast til eierstrategi for ASVO gir i begrenset grad uttrykk for politiske ambisjoner eller konkrete forventninger utover det overordnede samfunnsformålet. Når strategien i hovedsak gjentar selskapets formål

uten å omtale politiske mål og ambisjoner eller mulig virkemiddelbruk, har den etter revisjonens vurdering i begrenset grad en funksjon som et strategisk verktøy for oppfølging og samarbeid. Dette skaper en risiko for at kommunens politiske intensjoner for selskapet ikke blir tilstrekkelig operasjonalisert og implementert og at eierstyringen blir uklar. Som en konsekvens av dette kan også eierdialogen bli mindre målrettet.

Det er heller ingen kobling mellom utkast til eierstrategi og selskapets egen strategiplan, noe som indikerer et forbedringspotensial når det gjelder samspillet mellom eiers og selskapets strategiprosesser.

Undersøkelsen viser også at det er begrenset involvering i strategiprosessene både internt i kommunen og mellom kommunen og selskapet. Revisjonen vurderer at den manglende samhandlingen i strategiarbeidet utgjør en risiko for både eier og selskap. Uten selskapets medvirkning kan eierstrategien bli for generell og i for liten grad ta hensyn til selskapets kompetanse og ressurser innen kvalifisering og utvikling. Tilsvarende kan selskapets strategi avvike fra overordnede politiske mål og forventninger dersom den ikke er forankret hos eier. På denne bakgrunn vurderer revisjonen at både eier og selskap bør etablere en tettere og mer formalisert dialog for å sikre at de strategiske planene blir gjensidig forankret og komplementære.

God praksis tilsier at eierstrategier for arbeidsmarkedsbedrifter bør være forankret bredt internt i kommunen. I denne sammenheng er det viktig at relevante fagområder, involveres for å sikre at strategien reflekterer både kommunens faktiske behov og muligheter for samarbeid. Dette gjelder særlig fagområder med ansvar for helsetjenester, omsorg, sosiale tjenester og velferd. I Kongsberg kommune er disse fagområdene organisert under virksomhetene Helse og Mestring og Kultur og Velferd. Revisjonen vurderer på denne bakgrunn at en bredere involvering av relevante fagmiljøer i utformingen av eierstrategien kan bidra til å konkretisere kommunens behov og forventninger, og dermed gjøre strategien til et mer målrettet styringsverktøy.

Vedtekter

Revisjonen finner at selskapets vedtekter er jevnlig oppdatert og i hovedsak i tråd med god praksis. Vedtektene fastsetter imidlertid en innkallingsfrist til generalforsamlingen på tre uker, noe som avviker fra kommunens eierskapsmelding som krever en frist på minimum fire uker. Etter revisjonens vurdering innebærer en kortere innkallingsfrist en risiko for at kommunen ikke får tilstrekkelig tid til å forankre saker politisk før generalforsamlingen. Kommunen bør derfor vurdere å sørge for at innkallingsfristen i vedtektene er lik innkallingsfristen i eierskapsmeldingen.

Andre forhold

På grunn av forventinger om åpenhet i eierstyring, bør sentrale dokumenter som eierskapsmeldingen være offentlig tilgjengelige for innbyggerne. Undersøkelsen viser at per oktober 2025 er del 1 av den nye eierskapsmeldingen, som ble vedtatt i april 2025, ennå ikke publisert på kommunens hjemmeside. I stedet ligger en utdatert versjon fra 2021 tilgjengelig. Revisjonen mener at innbyggerne bør ha tilgang til oppdatert og relevant informasjon om kommunens eierstyring på kommunens nettsider.

Problemstilling 2: Kommunikasjon og forankring i kommunestyret

Rapportering

God eierstyring av offentlig eide selskaper forutsetter at eier definerer sitt informasjonsbehov og stiller tydelige krav til rapportering, slik at det er mulig å vurdere om selskapet når sine mål.

Kommunen stiller i liten grad tydelige krav til rapportering om selskapets måloppnåelse knyttet til samfunnsoppdraget. Det er i all hovedsak opp til styret å definere rapporteringskrav ifølge eierskapsmeldingen. Rapporteringen fra ASVO er primært økonomisk og organisatorisk orientert. ASVO utarbeider imidlertid en mer omfattende årsrapport til NAV med detaljert informasjon om tiltak og

måloppnåelse, men denne informasjonen deles ikke med eier. Informasjonen som fremlegges for politisk nivå, gir derfor et begrenset grunnlag for å vurdere om selskapet drives i tråd med eiers intensjoner når det gjelder samfunnsoppdraget.

For et heleid kommunalt aksjeselskap med et tydelig samfunnsoppdrag, vurderer revisjonen at eier i utgangspunktet bør motta tilsvarende informasjon om måloppnåelse og resultater som det NAV mottar. Når eier ikke får tilgang til relevante informasjonen om kjernevirksomheten, svekkes grunnlaget for en reell eierstyring av selskapet med utgangspunkt i samfunnsoppdraget.

For å gi eier et bedre grunnlag for å vurdere måloppnåelse, kan rapportering eksempelvis ta utgangspunkt i de konkrete resultatmålene som selskapets styre selv har vedtatt i sin strategiplan for 2025–2029. Dette inkluderer målet om at 50 prosent av deltakerne i arbeidsforberedende trening (AFT) skal gå over til arbeid eller utdanning. Videre er det for det kommunale tiltaket «I Gang» satt et mål om at 50 prosent av deltakerne skal gå over til arbeid, utdanning eller andre statlige arbeidstiltak. For deltakere i tiltaket varig tilrettelagt arbeid (VTA) kan det i tillegg være aktuelt å rapportere kvalitativ informasjon om kvaliteten på tiltakene.

Revisjonen mener derfor at kommunen som eier bør stille tydeligere krav og forventinger om rapportering om måloppnåelse og kvalitet i tjenestene som leveres. Når relevant informasjon om selskapets resultater og tilstand ikke systematisk formidles til de folkevalgte, begrenses deres mulighet til å føre en reell kontroll med at samfunnsoppdraget blir ivaretatt. Dette er etter revisjonens vurdering viktig for å sikre en reell og helhetlig eierstyring på området. Ved å stille tydeligere krav til rapporteringen vil kommunen styrke grunnlaget for god eierstyring og samtidig øke åpenheten om selskapets virksomhet overfor både politiske organer og innbyggerne.

Undersøkelsen viser at ASVO i liten grad har hatt mulighet til å presentere resultater og måloppnåelse for politisk nivå i 2024 og 2025. For å styrke den politiske forankringen har kommunen imidlertid etablert en ny ordning med egne eierdager for formannskapet, som skal gi mer tid til fordypning i selskapenes virksomhet. ASVO er imidlertid ikke blant selskapene som er valgt ut til å delta i 2025. Revisjonen ser det som positivt at kommunen tar grep for å styrke den strategiske dialogen med selskapene. På denne bakgrunn vurderer revisjonen at ordningen med eierdager har potensial til å gi den politiske ledelsen bedre innsikt og styrke eierstyringen, også for ASVO på sikt.

Eiermøter

God eierstyring forutsetter en jevnlig og strukturert dialog mellom eier og selskap, der eiermøter fungerer som en sentral arena for gjensidig informasjonsutveksling og forventningsavklaring. Kongsberg kommune har, i tråd med dette, etablert en rutine for periodiske eiermøter med ASVO, og har i sitt årshjul for eierskap en ambisjon om fire slike møter årlig.

Undersøkelsen viser imidlertid at møtene i liten grad oppfyller sitt tiltenkte formål. Selskapets ledelse opplever at møtene mangler en tydelig agenda og et klart formål fra eiers side, noe som resulterer i en ensidig kommunikasjon hvor selskapet presenterer sin virksomhet uten å motta vesentlig dialog eller tilbakemelding. Kommunens administrasjon opplever at eiermøtene bidrar med god informasjon om selskapet, men anerkjenner at møtene kan bli mer strømlinjeformede. Administrasjonen peker også på at fraværet av en ferdigstilt eierstrategi kan være en medvirkende årsak til svakhetene ved eierdialogen.

På denne bakgrunn vurderer revisjonen at selv om Kongsberg kommune har etablert en god formell rutine for eiermøter, har gjennomføringen av disse noen forbedringspunkter. Revisjonen mener at fraværet av en tydelig og politisk vedtatt eierstrategi svekker kvaliteten på dialogen. Uten et godt strategisk fundament mangler kommunen et konkret grunnlag for å formidle sine mål og forventninger til selskapet. Konsekvensen er at en

viktig arena for strategisk dialog, forventningsavklaring og gjensidig forståelse mellom eier og selskap ikke blir tilstrekkelig utnyttet.

Strategisk bruk av ASVO

For å styrke måloppnåelsen på arbeidsinkluderingsfeltet, kan kommunen som eier benytte en rekke strategiske virkemidler i tillegg til den formelle eierstyringen. Innenfor innkjøp av varer og tjenester kan kommunen benytte seg av utvidet egenregi eller bruk av reserverte og inkluderende kontrakter. Videre kan kommunen som arbeidsgiver systematisk tilby arenaer for arbeidstrening og praksisplasser i egne virksomheter, og vurdere varige ansettelse av tiltaksdeltakere. Kommunen kan også etablere et strukturert samarbeid med selskapet knyttet til arbeids- og aktivitetstilbud for målgruppen.

Undersøkelsen viser at kommunen benytter ASVO til levering av flere tjenester, som kantine, catering, frukt og intern post. Dette indikerer at kommunen i noen grad benytter strategiske virkemidler som kan understøtte ASVOs samfunnsoppdrag. Samtidig viser undersøkelsen at det er et opplevt gap mellom den politiske viljen til å bruke selskapet aktivt som et strategisk virkemiddel for arbeidsinkludering og den faktiske gjennomføringen i praksis. Både ordfører og selskapets ledelse peker på at positive intensjoner i for liten grad følges opp med konkrete handlinger utover de etablerte leveransene. Styremedlemmene uttrykker også at det finnes et forbedringspotensial, særlig knyttet til kommunens innkjøp av varer og tjenester fra ASVO. Kommunen har ikke systematisk kartlagt om det finnes et ytterligere potensial eller mulighetsrom for strategisk samarbeid med ASVO innenfor de rammene anskaffelsesregelverket gir. Revisjonen vurderer at en slik kartlegging av mulighetsrom for samarbeid kan bidra til å avklare om kommunen fullt ut utnytter de mulighetene som finnes til å understøtte selskapets samfunnsoppdrag. En slik kartlegging kan være relevant å gjennomføre i forbindelse med arbeidet med en eierstrategi for selskapet.

Revisjonen vurderer at manglende operasjonalisering av kommunens politiske mål og forventninger til samarbeid med ASVO Kongsberg AS, gjennom en vedtatt eierstrategi eller andre styringsdokumenter, kan bidra til at selskapets potensial som strategisk virkemiddel ikke utnyttes fullt ut. På denne bakgrunn vurderer revisjonen at det kan foreligge et uforløst potensial for å styrke måloppnåelsen på området gjennom tydeligere strategisk styring og samarbeid.

Revisjonen vil også vise til at funn fra KS og Oslo Economics peker på at mange kommuner har et uforløst potensial på dette området. Dette indikerer at det ikke nødvendigvis foreligger rettslige hindringer for å benytte tilgjengelige virkemidler i større grad.

Problemstilling 3: Styrets sammensetning og kompetanse

Valgkomité

Revisjonen vurderer det som positivt at Kongsberg kommune har etablert en valgkomité med tilhørende instruks for å profesjonalisere valget av styremedlemmer. Dette legger et godt grunnlag for å sikre en uavhengig og kompetansebasert rekruttering til styrene i kommunens heleide aksjeselskaper.

Revisjonens finner imidlertid at gjennomføringen av valgkomiteens arbeid har noen svakheter. Dette gjelder særlig at det mangler skriftlige begrunnelser for innstillinger, at ansvaret for kommunikasjon med styrekandidater fremstår som uavklart, og at dialogen mellom komiteen og kommunen som eier er begrenset:

- Manglende begrunnelser: I henhold til både valgkomiteens instruks og anbefalinger for god eierstyring, skal komiteens innstillinger inneholde relevant informasjon om kandidatens kompetanse og kapasitet. Undersøkelsen viser imidlertid at valgkomiteen ikke utarbeider skriftlige begrunnelser for sine forslag til kandidater.

- Uavklart ansvar: Undersøkelsen viser også at ansvaret for kommunikasjon med og oppfølging av styrekandidater fram til de tiltrer som styremedlem er uavklart i kommunen. Valgkomiteen anser sitt arbeid som avsluttet når innstillingen er oversendt, uten at det er etablert avklart hvem som skal ivareta den videre oppfølgingen. Dette har ført til konkrete negative konsekvenser, som at kandidater har vært usikre på sin status, har vært uforberedt til sitt første styremøte, og i enkelte tilfeller har trukket sitt kandidatur.
- Manglende dialog med eier: Kommunens årshjul for eierskap fastsetter at eier skal gi valgkomiteen nødvendige innspill og føringer før komiteen starter sitt arbeid. Undersøkelsen viser imidlertid at det i liten grad har vært drøftinger mellom eier (ordfører/formannskapet) og valgkomiteen i inneværende periode. Etter revisjonens vurdering er en god dialog mellom valgkomiteen og eier viktig for at eier skal kunne formidle sine forventninger til styrets sammensetning, samtidig som komiteens uavhengighet ivaretas

Revisjonen vurderer at disse svakhetene samlet sett svekker åpenheten og profesjonaliteten i rekrutteringsprosessen. Mangelen på skriftlige begrunnelser reduserer eiers mulighet til å etterprøve om de foreslåtte kandidatene tilfredstiller selskapets kompetansebehov. Uavklarte kommunikasjonsrutiner skaper en uforutsigbar prosess for kandidatene og utgjør en risiko for at kommunen ikke lykkes med å rekruttere og beholde ønskede styremedlemmer. Etter revisjonens vurdering er også en god dialog mellom valgkomiteen og eier viktig at eier skal kunne formidle sine forventninger til styrets sammensetning, samtidig som komiteens uavhengighet ivaretas.

Styrets arbeidsprosesser

Etter revisjonens vurdering har styret etablert grunnleggende rutiner for styrearbeidet i ASVO gjennom styreinstruks, årsplan og egevaluering. Styret har også utviklet en strategiplan for perioden 2025-2029 med konkrete resultatmål og god intern forankring. Prosessen har vært strukturert og har inkludert ekstern bistand, bred intern involvering og løpende oppfølging i styret. Revisjonen mener at strategiplanen gir et solid grunnlag for en målrettet drift og oppfølging av selskapets samfunnsoppdrag.

Undersøkelsen viser imidlertid at det er forbedringspotensial knyttet til eierinvolveringen i strategiprosessen, samt formalisering og rapportering internt i styret og til valgkomiteen:

- Eierinvolveringen i strategiprosessen: Strategiplanen ble vedtatt uten at kommunen som eier fikk tilstrekkelig anledning til å gi innspill underveis i prosessen, i tråd med krav og forventinger i eierskapsmeldingen. Dette skaper en risiko for at selskapets strategi ikke er i samsvar med kommunens overordnede mål og politiske intensjoner. For et kommunalt selskap med et tydelig samfunnsoppdrag er det vesentlig at eierens perspektiver integreres i strategiarbeidet
- Egevaluering: Styret har etablert en praksis med årlige egevalueringer. Det er imidlertid en svakhet at resultatene fra egevalueringen ikke kommuniseres skriftlig til valgkomiteen, noe som svekker komiteens grunnlag for å gjøre systematiske vurderinger av styrets kompetansebehov. Praksisen med egevaluering er foreløpig ikke formalisert i styreinstruksen eller i årsplanen, noe som kan gjøre ordningen sårbar ved endringer i styret eller ledelsen.
- Styreinstruks og årsplan: Styret har etablert hensiktsmessige styringsverktøy som sikrer en løpende økonomisk oppfølging av driften. Undersøkelsen viser imidlertid at det verken i styreinstruksen eller årsplanen stilles formelle krav til rapportering om måloppnåelse og kvaliteten på tjenestene som leveres. Et flertall av styremedlemmene opplever likevel at rapporteringen på disse områdene er tilstrekkelig. For en tiltaksbedrift er kvaliteten på tjenestene til målgruppen avgjørende for å kunne ivareta samfunnsoppdraget. Revisjonen mener derfor at styret bør vurdere å formalisere

forventningene til slik rapportering i sine styringsdokumenter for å sikre en systematisk og løpende oppfølging av selskapets kjernevirksomhet.

Revisjonens hovedkonklusjon

Kongsberg kommune har etablert flere systemer og rutiner for eierstyring av ASVO Kongsberg AS, men forvaltningen av eierinteressene har likevel noen forbedringspunkter. Revisjonen mener eierstyringen av ASVO preges av at politiske intensjoner og forventninger i for liten grad er konkretisert og operasjonalisert gjennom en eierstrategi, og at det derfor er for lite dialog mellom selskap og eier om samarbeidsmuligheter. For å sikre god forvaltning av eierinteressene bør kommunen tydeliggjøre sine forventninger gjennom en vedtatt eierstrategi, etablere klarere krav til rapportering om måloppnåelse, og styrke dialogen mellom eier, valgkomité og selskap.

Når det gjelder øvrige deler av kommunens eierskapsmelding (prinsipper, oversikt og formål), mener revisjonen at den i all hovedsak er god og at den vil være i tråd med kommunelovens minimumskrav når den er endelig vedtatt.

Anbefalinger

Revisjonen anbefaler Kongsberg kommune å:

1. Ferdigstille en eierstrategi for ASVO som tydeliggjør kommunens politiske ambisjoner, forventninger og muligheter for samarbeid. Som en del av dette arbeidet bør kommunen systematisk kartlegge mulighetsrommet for strategisk samarbeid. For å sikre at strategien reflekterer kommunens behov og muligheter, bør den utarbeides med bred involvering fra relevante fagmiljøer som helse og velferd og med selskapet.
2. Stille krav og forventninger om at selskapet rapporterer informasjon om måloppnåelse og kvalitet i tjenestene.
3. Sørge for at valgkomiteens innstillinger inneholder en skriftlig begrunnelse for hver kandidat.
4. Etablere tydelige rutiner for kommunikasjon med og oppfølging av styrekandidater gjennom hele prosessen.

Revisjonen anbefaler styret i ASVO å:

5. Sørge for en systematisk og tidlig involvering av eier i arbeidet med selskapets strategiplaner for å sikre politisk forankring.
6. Oversende en skriftlig oppsummering av resultatene fra egenevalueringen til valgkomiteen som grunnlag for deres arbeid.

Uttalelser

Revisjonen har oversendt et utkast til rapport til Kongsberg kommune og ASVO for uttalelse. Uttalelsene, mottatt 4. november 2025 (kommunen) og 30. oktober 2025 (ASVO), er vedlagt rapporten.

Kongsberg kommune, ved ordfører, vurderer rapporten som et nyttig bidrag til å videreutvikle kommunens eierskapsutøvelse. Kommunen er enig i at det er viktig å vurdere hvordan ASVO Kongsberg AS kan benyttes mer strategisk for å nå målet om arbeidsinkludering, og presiserer at det allerede kjøpes inn enkelte tjenester fra selskapet. De støtter anbefalingen om å gjennomføre en kartlegging av et ytterligere samarbeidspotensial.

Kommunen understreker også at eventuelle nye samarbeidsformer må være i samsvar med gjeldende regelverk og bidra til gode løsninger for både ASVO og kommunen.

Styreleder i ASVO Kongsberg AS uttrykker støtte til rapportens anbefalinger, inkludert de som gjelder eierinvolvering i strategiutvikling og rapportering på samfunnsoppdraget. Det presiseres imidlertid at offentliggjøring av rapportering må ta hensyn til at selskapet er i en konkurranseutsatt bransje. Selskapet ser frem til den anbefalte kartleggingen av mulighetsrommet for strategisk samarbeid. Selskapet uttrykker også håp om at revisjonen vil bidra til et bedre samarbeid mellom selskapet og Kongsberg kommune om samfunnsoppdraget.

Uttalelsene, mottatt 4. november 2025 (kommunen) og 30. oktober 2025 (ASVO), er vedlagt rapporten.

Innhold

| | |
|---|-----------|
| Sammendrag..... | 2 |
| 1. Innledning..... | 12 |
| 1.1. Bakgrunn for prosjektet | 12 |
| 1.2. Formål og problemstillinger | 12 |
| 2. Metode | 13 |
| 2.1. Dokumentanalyse | 14 |
| 2.2. Intervjuer..... | 14 |
| 2.3. Spørreundersøkelse | 15 |
| 2.4. Statistikk..... | 15 |
| 2.5. Øvrige forhold | 15 |
| 2.6. Dataenes pålitelighet og gyldighet..... | 16 |
| 3. Kontrollkriterier | 17 |
| 3.1. Sentrale styringsdokumenter og forankring | 17 |
| 3.1.1. Eierskapsmeldingen | 17 |
| 3.1.2. Eierstrategi..... | 17 |
| 3.1.3. Vedtektene | 18 |
| 3.1.4. Rapportering | 18 |
| 3.1.5. Eiermøter | 19 |
| 3.1.6. Strategisk bruk av tiltaksbedrifter..... | 19 |
| 3.2. Nødvendig kompetanse i styret | 21 |
| 3.2.1. Bruk av valgkomite..... | 21 |
| 3.2.2. Styrets arbeid..... | 23 |
| 3.3. Utledelede kontrollkriterier | 25 |
| 4. Nærmere om ASVO AS | 26 |
| 5. Sentrale styringsdokumenter og forankring i kommunestyret | 30 |
| 5.1. Eierskapsmeldingen | 30 |
| 5.1.1. Status og organisering | 30 |
| 5.1.2. Gjennomgang av utvalgte deler av eierskapsmeldingen | 32 |
| 5.2. Vedtektene..... | 34 |
| 5.3. Rapportering | 35 |
| 5.4. Eiermøter | 39 |
| 5.5. Strategisk bruk av ASVO | 40 |
| 6. Nødvendig kompetanse i styret | 43 |
| 6.1. Valgkomite | 43 |

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 6.2. | Styrets arbeidsprosesser | 45 |
| 7. | Vurderinger og konklusjon | 50 |
| 8. | Anbefalinger | 55 |
| | Referanser | 56 |
| | Vedlegg 1 – Uttalelse fra kommunen, mottatt 4. november 2025 | 58 |
| | Vedlegg 2 – Uttalelse fra ASVO, mottatt 30. oktober 2025 | 59 |

Tabelloversikt

| | | |
|----------|---|----|
| Tabell 1 | Oversikt over dokumenter som revisjonen har bestilt og mottatt fra kommunen og ASVO AS | 14 |
| Tabell 2 | Oversikt over selskapene kommune har eierandel i | 32 |
| Tabell 3 | Sammenligning av formål i eierskapsmelding og vedtektene | 33 |
| Tabell 4 | Behandling av eierskap i kommunestyret i 2024 og 2025 (til og med juni 2025) | 37 |
| Tabell 5 | Oversikt over behandling av eierskap i formannskapet 2024 og 2025 (til og med mai 2025) | 38 |
| Tabell 6 | Gjengivelse av årshjul i tabellform | 39 |
| Tabell 7 | Styret i ASVO i 2025 | 45 |

Figuroversikt

| | | |
|---------|--|----|
| Figur 1 | Metoder som er benyttet i eierskapskontrollen | 13 |
| Figur 2 | Oversikt over den ytre rammen av styring (sentrale styringsdokumenter) | 18 |
| Figur 3 | Oversikt over utvalgte virkemidler kommunene kan benytte for å oppnå bedre resultater | 20 |
| Figur 4 | Illustrasjon av hva som regulerer styrets arbeid | 24 |
| Figur 5 | Organisasjonskartet til ASVO | 27 |
| Figur 6 | Årsresultat for ASVO i perioden 2020 – 2024. (Proff.no) | 28 |
| Figur 7 | Utvikling i egenkapital og gjeld 2020 - 2024 | 28 |
| Figur 8 | Antall gjennomførte arbeidsmarkedstiltak per måned for ASVO i 2024, fordelt på tiltakstype | 29 |

| | |
|---|----|
| Figur 9 Kryss av for områder ved eierstyringen hvor du mener det er størst behov for forbedringstiltak (flere kryss mulig) (N = 5)..... | 41 |
| Figur 10 I hvilken grad ivaretar styret følgende oppgaver på en god måte | 49 |
| Figur 11 I hvilken grad får styret et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag fra ledelsen på følgende områder | 49 |

1. Innledning

1.1. Bakgrunn for prosjektet

Kontrollutvalget i Kongsberg kommune vedtok 25. februar 2025 (sak 20/25), at Viken kommunerevisjon IKS (VKR) skal gjennomføre en eierskapskontroll av ASVO Kongsberg AS.

Av revisjonens risikovurdering av Kongsberg kommune kommer det fram at selskapets årsrapport ikke er tilgjengelig på nett. Revisjonen har gjennomgått saker behandlet av kommunestyret i 2023 og 2024, og det er ikke rapportert om tilstand eller måloppnåelse. Selskapet rapporterer ikke om måloppnåelse for tiltakene de gjennomfører. Kommunedirektøren opplyser at kommunen bruker ressurser på å følge opp ASVO, men det kan være mangler knyttet til systematikk og internkontroll i selskapet. Kommunen og NAV har tett oppfølging av selskapets drift. Ordføreren forklarer at ASVO har hatt dårlig eieroppfølging, og det kan være aktuelt å vurdere hvordan kommunen følger opp eierskapet.¹

1.2. Formål og problemstillinger

Formålet med eierskapskontrollen er å undersøke om Kongsberg kommune forvalter sine eierinteresser i ASVO Kongsberg AS i tråd med lovkrav, etablerte normer for god eierstyring og kommunestyrets vedtak og forutsetninger.

Formålet belyses ved hjelp av følgende problemstillinger:

1. Er sentrale styringsdokumenter for ASVO Kongsberg AS utarbeidet i tråd med krav og anbefalinger, og eventuelt jevnlig oppdatert?

Problemstillingen belyser om kommunen har utarbeidet styringsdokumenter i tråd med krav og anbefalinger, som eierskapsmelding, eierstrategier og vedtekter og om disse blir jevnlig revidert.

2. Har kommunen sørget for god kommunikasjon til og forankring i kommunestyret?

Problemstillingen belyser eierdialogen som er mellom kommunestyret og selskapet, og de krav eier setter til rapportering fra selskapet i forhold til måloppnåelse.

3. Har kommunen systemer og rutiner som sikrer god sammensetning og nødvendig kompetanse i styret?

Problemstillingen belyser blant annet prosess for valg av styremedlemmer (valgkomite) og om styret har tatt i bruk styringsverktøy, som instruks og egevalueringer.

Problemstilling 1 om sentrale styringsdokumenter og problemstilling 2 om kommunikasjon og forankring i kommunestyret behandles i hovedsak i kapittel 5. Problemstilling 3 om styrets kompetanse og sammensetning behandles i kapittel 6.

¹ VKR (2024) Risiko- og vesentlighetsanalyse Kongsberg kommune

2. Metode

Eierskapskontroll utført av Viken kommunerevisjon IKS gjennomføres, dokumenteres, kvalitetssikres og rapporteres i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk ².

Prosjektet er gjennomført av revisjonens egne ansatte på bakgrunn av kravene som stilles til gjennomføring av eierskapskontroll. Det vil si at gjennomgangen er basert på [RSK 002 Standard for eierskapskontroll](#) ³ som er vedtatt av Norges Kommunerevisorforbund (NKRF). Samtlige revisorer som har deltatt i prosjektet er løpende vurdert å være uavhengige, habile og objektive, jf. RSK 002 punkt 3.

Informasjonen som er presentert i dette prosjektet, er hentet inn gjennom dokumentanalyse, intervju, spørreundersøkelse til styremedlemmer og analyse av statistikk.

Figur 1 Metoder som er benyttet i eierskapskontrollen



Nedenfor følger en nærmere gjennomgang av metodene.

² God kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll kommer til uttrykk først og fremst i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon og RSK 002 Standard for eierskapskontroll. Gjeldende standarder er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre høsten 2020. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

³ Vedlegg 2 – RSK 002 – Standard for eierskapskontroll

2.1. Dokumentanalyse

Formålet med dokumentanalysen har vært å innhente og vurdere skriftlig materiale som belyser kommunens forvaltning av eierinteressene i ASVO Kongsberg AS, blant annet styringsdokumenter, rapportering og rutiner for eierstyring.

Revisjonen har innhentet dokumentasjon fra både Kongsberg kommune og ASVO. Det ble etterspurt dokumenter som kunne belyse organisering av eierskapsforvaltningen, styringsdialog, rapportering, styrets arbeid og øvrige relevante forhold. Tabellen nedenfor gir en oversikt over mottatt dokumentasjon, kategorisert etter tema og kilde.

Tabell 1 Oversikt over dokumenter som revisjonen har bestilt og mottatt fra kommunen og ASVO AS

| Kategori | Dokument | Kommune | Selskap |
|-----------------------------------|--|---------------------|-----------------------|
| 1. Organisering, ansvar og roller | Dokumentasjon som beskriver hvordan eierstyringen er organisert i Kongsberg kommune, inkludert rollefordeling mellom administrasjon og politisk nivå | Ja | Ja |
| 1. Organisering, ansvar og roller | Eventuelle politiske vedtak som omhandler eierskapsforvaltning | Ja | Nei |
| 1. Organisering, ansvar og roller | Gjeldende eierskapsmelding | Ja | Nei |
| 1. Organisering, ansvar og roller | Vedtekter | Ja | Nei |
| 1. Organisering, ansvar og roller | Føringer og retningslinjer for styringsdialog mellom kommune og selskap | Ja | Nei |
| 2. Rapportering og styringsdialog | Rutiner for og rapportering fra selskapene til kommunen | Ja | Nei |
| 2. Rapportering og styringsdialog | Referater fra eiermøter/dialogmøter | Delvis ⁴ | Nei |
| 2. Rapportering og styringsdialog | Referater fra styremøter | Nei | Ja, protokoll mottatt |
| 2. Rapportering og styringsdialog | Innkallinger, saksdokumenter og protokoller fra generalforsamlinger | Ja | Ja |
| 2. Rapportering og styringsdialog | Rapportering om måloppnåelse til NAV mv. | Nei | Ja |
| 3. Styrets arbeid og vurderinger | Styreinstruks | Nei | Ja |
| 3. Styrets arbeid og vurderinger | Styrets egenevalueringer, planer og årsrapporter | Nei | Ja |
| 3. Styrets arbeid og vurderinger | Retningslinjer for godtgjørelse til styret og ledelsen | Nei | Ja |
| 3. Styrets arbeid og vurderinger | Oversikt over utbetalte godtgjørelser til styret og ledelsen | Nei | Ja |
| 3. Styrets arbeid og vurderinger | Epostadresser til alle styremedlemmer | Nei | Ja |
| 4. Annet | Eventuelle relevante utredninger, analyser eller rapporter som beskriver eller vurderer kommunens eierskapsstyring | Nei | Nei |
| 4. Annet | Andre relevante vedtak eller dokumenter som kan bidra til å beskrive kommunens praksis for eierskapsstyring | Nei | Nei |

2.2. Intervjuer

Som en del av revisjonens datainnsamling er det gjennomført intervjuer med nøkkelpersoner i Kongsberg kommune og ASVO. Formålet med intervjuene har vært å innhente informasjon som belyser undersøkelsens problemstillinger knyttet til kommunens eierstyring og oppfølging av selskapet.

Det er gjennomført intervjuer med følgende personer:

⁴ Ikke fra eiermøter fra selskapet, kun interne møter

- Styreleder og daglig leder (11. september 2025)
- Kommunedirektør og kommuneadvokat (17. september 2025)
- Ordfører (24. september 2025)
- Leder for valgkomiteen (25. september 2025)

I tillegg er det gjennomført separate oppstartsmøter med kommunedirektør og kommuneadvokat, samt med styreleder og daglig leder. Disse møtene har bidratt til å avklare revisjonens formål og rammer, og har gitt innledende innsikt i relevante forhold.

Det er også gjennomført avsluttende møte med kommunen og med selskapet, hvor hovedfunn og anbefalinger fra revisjonen er presentert og drøftet. Formålet med møtet er å sikre en god og konstruktiv dialog med revidert enhet, avklare eventuelle misforståelser og gi mulighet for innspill før rapporten ferdigstilles.

Intervjuene er gjennomført med utgangspunkt i en intervjuguide utarbeidet av revisjonen. Guiden har vært strukturert etter undersøkelsens problemstillinger, og hvert tema har vært utdypet med relevante momenter for å sikre bred og konsistent datainnsamling. Intervjuguiden er oversendt til intervjuobjektene på forhånd, slik at de har mulighet til å stille mest mulig forberedt.

Det er utarbeidet referat fra hvert intervju. Referatene er sendt til de intervjuede for verifikasjon, og eventuelle innspill er innarbeidet. Dette sikrer etterprøvnbarhet og korrekt gjengivelse av informasjon i rapport. Referatene er utarbeidet med bistand fra KI.

2.3. Spørreundersøkelse

Revisjonen har også gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot styremedlemmer i ASVO. Formålet med undersøkelsen har vært å innhente informasjon som belyser kommunens rutiner for styresammensetning og kompetanse, samt eierdialog og rapportering. Spørreundersøkelsen belyser også hvordan styremedlemmene vurderer at styret fungerer.

Spørreundersøkelsen ble distribuert elektronisk til samtlige seks styremedlemmer (inkludert vara). Undersøkelsen ble gjennomført ved bruk av verktøyet Questback. Det ble sendt ut purringer til respondenter som ikke svarte innen fristen. Totalt svarte 5 personer, noe som gir en svarprosent på 83 prosent.

2.4. Statistikk

Revisjonen har analysert noe selskapsdata fra Proff.no for å belyse selskapets økonomiske tilstand og utvikling. I tillegg er data fra spørreundersøkelsen analysert. Analysene er gjennomført ved hjelp av analyseverktøyene Excel, R, Python og Powerbi.

2.5. Øvrige forhold

Bruk av kunstig intelligens (KI)

Flere av analysene i rapporten er utarbeidet ved hjelp av kunstig intelligens. Kunstig intelligens er også benyttet til å analysere dokumenter, og som støtte under intervjuene. All tekst utarbeidet av kunstig intelligens er kvalitetssikret av revisjonen.

Høring og kontradiksjon

Revisjonen har forelagt et utkast til rapporten for Kongsberg kommune (ordfører, kommunedirektør og kommuneadvokat) og ASVO (styreleder og daglig leder). Revisjonen har i den forbindelse holdt avsluttende møter med kommunen og selskapet og presentert foreløpige hovedfunn og anbefalinger. Kommunen og selskapet har fått anledning til å påpeke faktafeil og misforståelser i utkastet, som er rettet. Uttalelsene, mottatt 4. november 2025 (kommunen) og 30. oktober 2025 (ASVO), er vedlagt rapporten.

2.6. Dataenes pålitelighet og gyldighet

Svakheter ved valgt metode

Data innhentet fra mennesker gjennom intervjuer og spørreundersøkelser vil være kvalitative og subjektive av natur. For eksempel kan respondentenes svar være påvirket av deres egne forutinntatte meninger, og de kan gi unøyaktige eller ufullstendige svar. Det er også mulig at respondentene systematisk gir for positive svar på revisjonens spørsmål fordi de ønsker å gi et positivt inntrykk av sitt arbeid eller sin arbeidsplass.

I tillegg kan intervjueren ha forutinntatte holdninger, som kan både påvirke hvordan spørsmålene stilles og tolkningen av svarene. Det er også en risiko for at respondentene gir svar som de tror intervjueren ønsker å høre, i stedet for å gi ærlige svar. For å motvirke dette søker revisjonen å ha en balansert framtoning, og i størst mulig grad stille åpne (ikke lukkede spørsmål). Revisjonen vurderer også skriftlig dokumentasjon, som mer valid enn informasjon mottatt av mennesker gjennom intervju eller spørreundersøkelse ved motstrid.

Pålitelige data sikres ved å være nøyaktig under innsamling og analyse av data. Kravet til gyldighet innebærer at dataene skal være relevante for å besvare problemstillingene i undersøkelsen. Vi mener dataene denne rapporten bygger på samlet sett er pålitelige og gyldige og derfor gir et forsvarlig grunnlag for våre vurderinger, konklusjoner og anbefalinger.

3. Kontrollkriterier

Dette kapitlet redegjør for de sentrale kontrollkriteriene som danner grunnlaget for revisjonens vurderinger av Kongsberg kommunes eierstyring. Kontrollkriteriene er utledet fra relevante lover, forskrifter og anbefalinger som gjelder for kommunal eierstyring, med særlig vekt på kommunelovens krav og veiledninger fra KS og Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES). Avslutningsvis presenteres de utledede kontrollkriteriene som benyttes i revisjonens vurdering av kommunens praksis på området.

3.1. Sentrale styringsdokumenter og forankring

3.1.1. Eierskapsmeldingen

Kommuneloven § 26-1 fastsetter kommunens plikter for eierstyring. Kommunen skal minst én gang i valgperioden utarbeide en eierskapsmelding som vedtas av kommunestyret. Meldingen skal inneholde kommunens prinsipper for eierstyring, oversikt over selskaper og foretak, og kommunens formål med eierinteressene.⁵

KS anbefaler at eierskapsmeldingen beskriver de overordnede prinsippene for kommunal eierstyring, formålet med eierskapet og hvordan eierskapet henger sammen med kommunens totale virksomhet. Eierskapsmeldingen bør også kommuniseres til selskapets organer⁶ og kommunens innbyggere.⁷

KS anbefaler også at eierskapsmeldingen revideres jevnlig. Selv om lovkravet er minst én gang per valgperiode, anbefaler KS en årlig revidering og behandling i kommunestyret for å sikre jevnlig gjennomgang og oppdatering.⁸

3.1.2. Eierstrategi

I 2013 behandlet kommunestyret i Kongsberg kommune en eierskapskontroll som Buskerud kommunerevisjon IKS (nå Viken kommunerevisjon IKS) hadde gjennomført. I sak 29/13 vedtok kommunestyret blant annet at kommunen skal utarbeide eierstrategier for hvert selskap som er omtalt i eierskapsmeldingen.⁹

I Viken kommunerevisjon IKS sin eierskapskontroll av Kongsberg kommunes eierskap fra 2022 fant revisjonen blant annet at det ikke var utarbeidet eierstrategier for hvert selskap, i tråd med kommunestyrets vedtak. En av anbefalingene var derfor at kommunen bør utarbeide en eierstrategi for selskapet som presenteres i eierskapsmeldingen.¹⁰

En eierskapsstrategi angir kommunens rammer og retningslinjer for eierskapet, og fastsetter blant annet hva kommunen vil med sitt eierskap.¹¹ Eierstrategier legger grunnlag for aktiv oppfølging av verdiene som ligger i selskapet. Strategien kan legge grunnlag for en god styringsdialog og gi mål og en klar retning på hva eierne vil med selskapet.¹²

⁵ Kommuneloven § 26-1; Prop. 46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), side 316

⁶ Generalforsamling/representantskap, styrene og daglig leder.

⁷ KS (2020) Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll

⁸ KS (2020) Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll

⁹ Kongsberg kommunestyre (13.03.2013) 29/13 Eierstyring i Kongsberg kommune (behandling av 2013 rapport fra BKR)

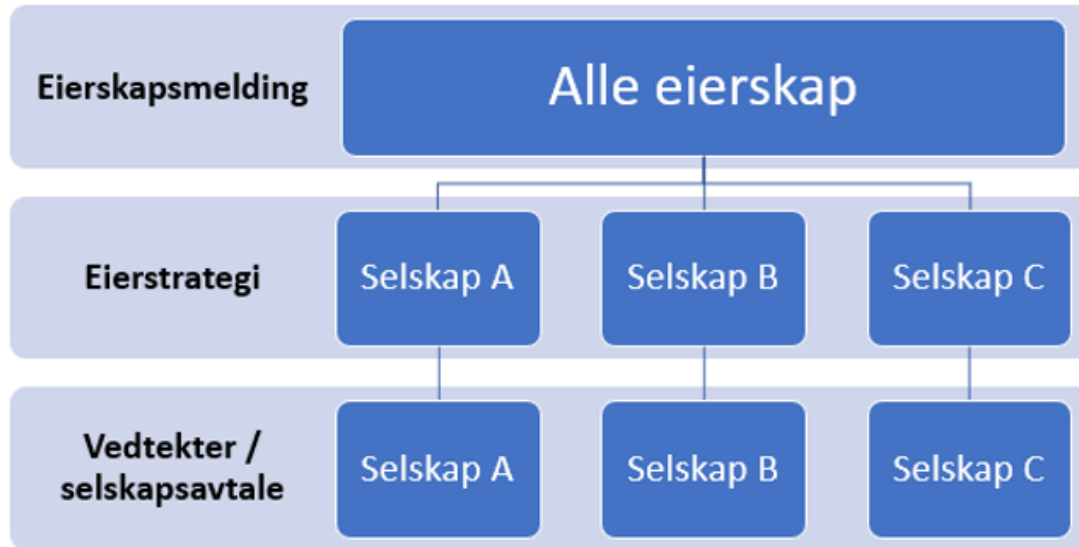
¹⁰ Viken kommunerevisjon (2022) Eierskapskontroll Kongsberg Tomteselskap AS

¹¹ <https://www.samfunnsbedriftene.no/advokattjenester/eierstyring-og-selskapsledelse/eierstyring/hva-er-en-eierstrategi/>

¹² <https://www.drammen.kommune.no/om-kommunen/eierskap/eierpolitikk/eierstrategier/>

Figuren viser at mens eierskapsmeldingen gjelder alle kommunens selskaper, vil eierstrategiene og vedtektene være tilpasset hvert enkelt selskap.

Figur 2 Oversikt over den ytre rammen av styring (sentrale styringsdokumenter)



Oslo Economics anbefaler også at kommuner bør utarbeide eierstrategier for sine arbeidsmarkedsbedrifter. Kommunen bør i eierstrategien definere konkrete mål, forventninger og krav til bedriftene, samt beskrive hvordan bedriftenes kompetanse innen kvalifisering og utvikling av arbeidsledige kan utnyttes bedre i kommunale prosesser. Kommunen bør også sikre bred intern forankring av eierstrategien ved å involvere relevante fagområder, særlig helse- og velferdsområdet, i utarbeidelsen. Dette sikrer at eierstyringen reflekterer kommunens faktiske behov på velferdsområdet. Arbeidsmarkedsbedriftene besitter relevant kompetanse og ressurser som kommunen har potensial til å utnytte i større grad enn i dag.¹³

3.1.3. Vedtektene

Ifølge Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES) bør vedtektene tydelig angi den virksomheten selskapet skal drive. Hensikten er å sikre at styret treffer beslutninger innenfor den virksomheten generalforsamlingen har fastsatt.¹⁴ Et klart formål gir en ramme for hva selskapet skal arbeide med og legger grunnlaget for en felles forståelse av selskapets rolle og oppgaver.

3.1.4. Rapportering

KS anbefaler også at kommunestyret årlig får en rapport om tilstanden for selskapene, inkludert økonomi og spesielle saker mv. Selv om en full vurdering av eierskapet hvert år kan være omfattende, bør kommunestyret likevel få en årlig rapport som dekker økonomi og spesielle saker.¹⁵

Staten forventer at statlig eide selskaper skal være ledende når det gjelder åpenhet og rapportering og benytte anerkjente rapporteringsstandarder. Selskapene skal fremme en åpenhetskultur og rapportere på alle vesentlige forhold slik at eierne og allmennheten får ett rettviseende bilde av virksomheten. Årsrapporten med årsberetning, årsregnskap og noteopplysninger utgjør selskapets primære informasjonskanal. Selskapene skal

¹³ Oslo Economics (2022) Hvordan få flere i arbeid med aktiv eierstyring av arbeidsmarkedsbedrifter. Delrapport 1, s 59.

¹⁴ NUES (2021) Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse

¹⁵ KS (2020) Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll

også definere tydelige prestasjonsindikatorer og måle måloppnåelse og gjennomføring av strategier. Rapporteringen skal gi innsikt i selskapets evne til å skape verdi på kort og lang sikt. Heleide selskaper kan også dele mer informasjon med staten enn det som offentliggjøres, slik at staten kan følge opp måloppnåelsen i arbeidet med statens forventninger. For sektorpolitiske selskaper gjelder særskilte krav til rapportering om sektorpolitisk måloppnåelse og effektiv drift.¹⁶

Ifølge OECDs retningslinjer for eierstyring og selskapsledelse i selskaper med statlig eierandel bør offentlige eide selskaper legge fram vesentlig informasjon av betydning for eier. Dette inkluderer informasjon om måloppnåelse, vesentlige risikofaktorer og tiltak for å håndtere dem.¹⁷

3.1.5. Eiermøter

Ifølge KS bør kommunen ta initiativ til jevnlig eiermøter. Eiermøter er uformelle møter mellom representanter fra kommunen som eier, styret og daglig leder for selskapet. Disse møtene er ikke lovregulert og skal ikke resultere i vedtak. Formålet med eiermøtene er gjensidig informasjonsutveksling, forventningsavklaringer og drøfting av generell utvikling og rammevilkår for virksomheten. Kommunen bør ikke gi signaler i eiermøtene som kan anses å gripe inn i styrets myndighetsområde. All formell eierstyring skal skje i representantskapet eller generalforsamlingen. Eiermøtene er uforpliktende for både eierne og selskapet.¹⁸

Staten gjennomfører også regelmessige eiermøter med sine selskaper, og denne kontakten omtales som eierdialog. Eierdialogen gir staten mulighet til å ta opp ulike forhold, stille spørsmål og formidle synspunkter som selskapet kan vurdere i sin videre utvikling, men disse innspillene utgjør ikke instruks eller pålegg. Dialogen er nødvendig for å gi eierne innsikt som grunnlag for god oppfølging av eierskapet og for å treffe gode beslutninger på generalforsamlingen. Statens eierdialog baserer seg på faste kvartalsmøter som omhandler selskapets utvikling og fremtidsutsikter, statens forventninger knyttet til ambisjoner, mål, strategier, klima og mangfold, samt spesifikke problemstillinger. Staten kan også initiere dialog om særskilte temaer etter behov.¹⁹

3.1.6. Strategisk bruk av tiltaksbedrifter

Ifølge KS bør kommunene utøve eierstyring av arbeidsmarkedsbedrifter med utgangspunkt i det samfunnsmessige formålet disse bedriftene er etablert for å ivareta. KS og Oslo Economics anbefaler at kommunen har en aktiv og strategisk tilnærming til eierskapet for å styrke bedriftenes evne til å få personer i arbeid og gi økt mestring. Dette innebærer at kommunene bør utarbeide tydelige eierstrategier som klargjør mål, behov og forventninger til bedriftene, utformet i samarbeid med relevante kommunale fagmiljøer, særlig innen helse- og velferdsområdet.²⁰

¹⁶ Meld. St. 6 (2022 –2023) Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap. S 106

¹⁷ OECDs retningslinjer for eierstyring og selskapsledelse i selskaper med statlig eierandel

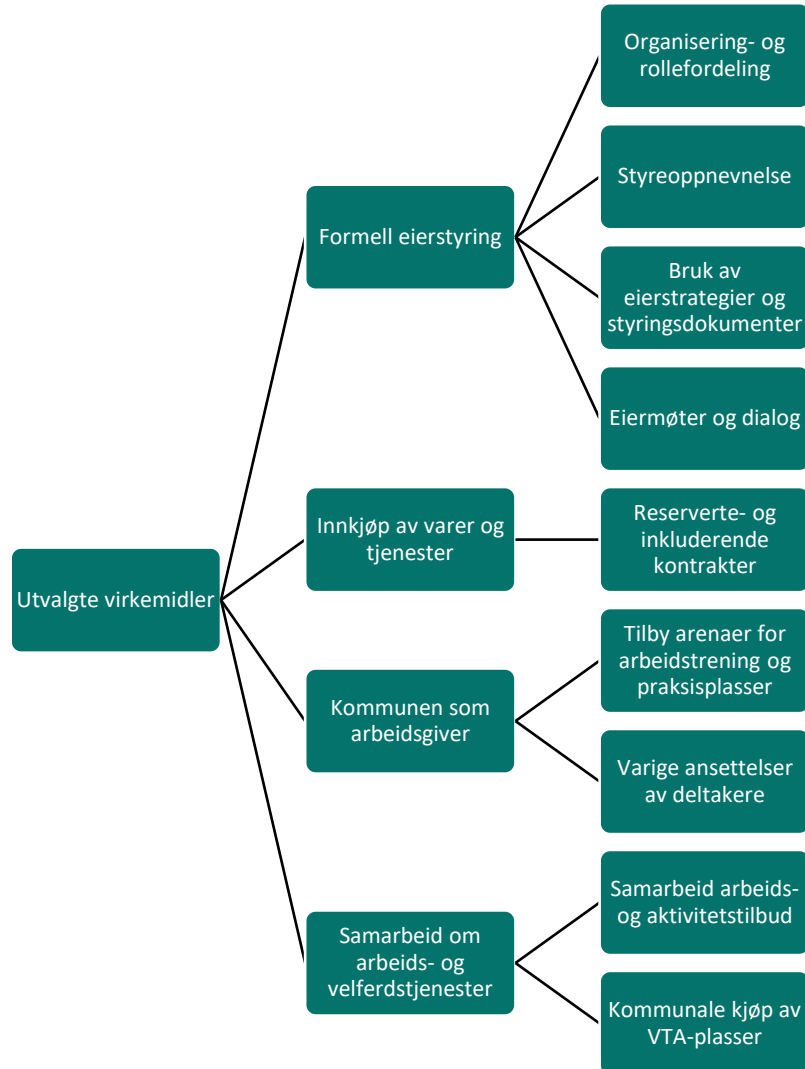
¹⁸ KS (2019) Håndbok for ordførere

¹⁹ Meld. St. 6 (2022 –2023) Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap

²⁰ Oslo Economics (2022) Hvordan få flere i arbeid med aktiv eierstyring av arbeidsmarkedsbedrifter. Delrapport 1 og 2.

Figuren nedenfor gir en oversikt over utvalgte virkemidler kommunen kan benytte for å bedre resultatene på området.²¹

Figur 3 Oversikt over utvalgte virkemidler kommunene kan benytte for å oppnå bedre resultater



Kommunen kan blant annet vurdere bruk av reserverte og inkluderende kontrakter for alle relevante anskaffelser hvor vilkårene i anskaffelsesforskriften § 8-8 kan oppfylles. Reserverte kontrakter kan benyttes ved anskaffelser hvor konkurransen kan begrenses til virksomheter som har til hovedformål å integrere funksjonshemmede eller vanskeligstilte personer i arbeidslivet, og hvor minst 30 prosent av de ansatte i virksomheten har en funksjonshemming eller er vanskeligstilte. For anskaffelser hvor reserverte kontrakter ikke er hensiktsmessige, kan kommunen vurdere bruk av inkluderende kontrakter som stiller krav om en viss bruk av ansatte som har nedsatt funksjonsevne eller arbeidsevne, eller som av andre grunner har spesielle utfordringer på arbeidsmarkedet.²²

²¹ Oslo Economics (2022) Hvordan få flere i arbeid med aktiv eierstyring av arbeidsmarkedsbedrifter. Delrapport 1 og 2.

²² Anskaffelsesforskriften § 8-8, § 16-9 og § 30-3 om reserverte kontrakter, samt Oslo Economics og KS (2022) Hvordan få flere i arbeid med aktiv eierstyring av arbeidsmarkedsbedrifter.

Dersom kommunen eier 100 prosent av arbeidsmarkedsbedriften og minst 80 prosent av bedriftens aktivitet utføres for kommunen, kan kommunen også benytte utvidet egenregi i henhold til anskaffelsesforskriften § 3-1. Dette innebærer at kommunen kan anskaffe varer og tjenester direkte fra arbeidsmarkedsbedriften uten konkurranse, forutsatt at kommunen utøver kontroll tilsvarende den kontroll den utøver over egne avdelinger og at det ikke er private aktører på eiersiden.²³

Kommunen kan også legge til rette for systematisk inntak av tiltaksdeltakere fra arbeidsmarkedsbedriftene gjennom å tilby arenaer for arbeidstrening og praksisplasser i kommunale virksomheter. Kommunen kan også vurdere varige ansettelser av tiltaksdeltakere, der dette er faglig forsvarlig og ivaretar både deltakerens behov og kommunens tjenestebehov.²⁴

Kommunen kan også etablere et strukturert samarbeid med arbeidsmarkedsbedriftene om arbeids- og aktivitetstilbud for målgruppen. Dette inkluderer regelmessig evaluering av behovet for VTA-plasser og kommunens eventuelle kjøp av slike plasser. Kommunen kan også sikre at det er hensiktsmessig koordinering mellom kommunale tjenester og bedriftenes tilbud for å oppnå best mulig resultat for brukerne.²⁵

3.2. Nødvendig kompetanse i styret

3.2.1. Bruk av valgkomite

KS anbefaler at vedtektene fastsetter at valg av styrer i kommunalt eide selskaper skjer ved bruk av valgkomité, og at det utarbeides retningslinjer som regulerer komiteens arbeid. Valgkomiteen skal på oppdrag fra selskapets eierorgan finne og foreslå kandidater til styret. Prosessene rundt valg av kandidater bør være forsvarlige og gjennomtenkte, med fokus på kompetanse og personlige egenskaper. Valgkomiteen kan arbeide langsiktig og bruke god tid på å kartlegge og finne egnede styrekandidater med riktig kompetanse, og bidra til at helheten ivaretas ved den endelige sammensetningen av styret.²⁶

NUES anbefaler også at aksjeselskaper har en valgkomité, og at valgkomiteen vedtektsfestes. Generalforsamlingen bør fastsette retningslinjer for valgkomiteen, samt velge komiteens leder og medlemmer. Valgkomiteen bør være uavhengig av styret og øvrige ledende ansatte. Videre bør valgkomiteen begrunne hvert forslag til kandidater, inkludert informasjon om kandidatens kompetanse, kapasitet og utdanning. Valgkomiteens innstilling til generalforsamlingen bør også redegjøre for hvordan den har arbeidet. Valgkomiteens sentrale oppgave er å foreslå et styre som ivaretar eiernes interesser og selskapets behov for kompetanse, kapasitet og mangfold. Styret må ha nødvendig kompetanse og kapasitet til å utføre sine oppgaver. Ved å benytte en valgkomité sikrer kommunen at styremedlemmer velges gjennom en uavhengig og objektiv prosess, som bidrar til at selskapene får et kompetent styre som ivaretar eiernes interesser på best mulig måte.²⁷

Ifølge NUES bør valgkomiteen ha kontakt med aksjeeiere, styremedlemmene og daglig leder i arbeidet med å foreslå kandidater til styret. For å ha et best mulig grunnlag for sine vurderinger, bør komiteen gjennomføre individuelle samtaler med styrets medlemmer og med daglig leder (samt medlemmer

²³ Anskaffelsesforskriften § 8-8, § 16-9, § 30-3 om reserverte kontrakter og § 3-1 om utvidet egenregi; Oslo Economics og KS (2022) Hvordan få flere i arbeid med aktiv eierstyring av arbeidsmarkedsbedrifter.

²⁴ Oslo Economics og KS (2022) Hvordan få flere i arbeid med aktiv eierstyring av arbeidsmarkedsbedrifter.

²⁵ Oslo Economics og KS (2022) Hvordan få flere i arbeid med aktiv eierstyring av arbeidsmarkedsbedrifter.

²⁶ KS (2020) Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll

²⁷ NUES (2021) Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse, s 28.

av eventuell bedriftsforsamling). Videre bør valgkomiteen konsultere relevante aksjeeiere for forslag til kandidater samt for forankring av innstillingen,²⁸

KS anbefaler også at eier gjennom selskapets eierorgan sørger for at styrets kompetanse er tilpasset selskapets formål og virksomhet. Kommunen og eierorganet må definere hvilken kompetanse og kapasitet som forventes av styremedlemmene. Selskapets formålsparagraf, langsiktige strategier og situasjonsbestemte forhold, som omstillingsbehov og markedstilpasning, kan være gode utgangspunkt for denne vurderingen. Styret bør ha komplementær kompetanse og erfaring. Det er viktig å oppnevne styremedlemmer som kan sikre styrets tilsyns- og kontrollfunksjoner overfor daglig leder. Styret skal gjenspeile selskapets behov og bør ha variert og supplerende kompetanse innen blant annet økonomi, organisasjon og markedet selskapet opererer i. Videre bør styret ha faglig innsikt og god kjennskap til selskapets formål.²⁹

Eier har ansvaret for at styret samlet sett har den kompetansen som kreves for å for å nå selskapets mål. For å sikre tilstrekkelig kompetansen i styret, bør kommunen vurderer behovet for ekstern styreopplæring. Videre bør nye styremedlemmer få opplæring i styrets ansvar, oppgaver og rollefordeling.³⁰

KS og Oslo Economics framhever at kommunene bør sørge for at styrene til tiltaksbedrifter har tilstrekkelig kompetanse innen økonomi, jus, kommunal forvaltning og arbeids- og velferdsområdet. Det er også viktig at styrene har forretningsmessig erfaring og godt nettverk. Flere kommuner går bort fra politisk sammensatte styre til fordel for profesjonelle styre, der utvelgelsen skjer på bakgrunn av kompetanse og egnethet, med mål om å styrke styrenes kompetanse, særlig innen markedsarbeid.³¹

Krav og forventinger i kommunens eierskapsmelding

Når det gjelder krav og forventinger til styrets kompetanse og sammensetning går det fram av eierskapsmeldingen at styret samlet skal samlet ha kompetanse om relevante lover og forskrifter, inngåtte avtaler, selskapets formål, regnskap, politiske og samfunnsmessige forhold, samt bransjetrender og konkurranseforhold. Styremedlemmene skal utfylle hverandre slik at styret som helhet besitter nødvendig kompetanse. Alle styremedlemmer skal ha personlige egenskaper som integritet, samarbeidsevne, kritisk sans og vilje til å prioritere styrearbeid. Styret skal evaluere sitt arbeid, og medlemmene bør evaluere hverandre jevnlig, helst årlig. Styresammensetningen skal reflektere selskapets formål og behov, og det skal tilstrebes kontinuitet i styret. Videre skal styret ha en aktiv rolle i spørsmål knyttet til service, kontroll, strategi og ressursituasjon, og det skal utarbeides en plan for eget arbeid og kompetanseutvikling.³²

Kommunens årshjul for eierskap viser at valg av nye styre er en aktivitet som er planlagt for november. Ifølge instruksjonen for valgkomiteen skal komiteen vurdere kandidatens erfaring, kompetanse og kapasitet. Valgkomiteen utarbeider deretter en innstilling som sendes til administrasjonen. Valgkomiteen ble etablert for å profesjonalisere prosessen rundt valg av styremedlemmer, en oppgave som tidligere ble utført direkte av kommunestyret

Ifølge kommunenes årshjul for eierskap skal eier gi nødvendige innspill og føringer til valgkomiteen, før komiteen starter sitt arbeid. Deretter skal valgkomiteen utarbeide en innstilling, før kommunestyret fatter det endelige vedtaket om styrets sammensetning.³³ Årshjulet ble behandlet av kommunestyret sammen med eierskapsmeldingen del 1 i april 2025.

²⁸ NUES (2021) Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse, s 28.

²⁹ KS (2020) Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll

³⁰ KS (2020) Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll. Ks folkevalgtprogram 2019–2023, s 25.

³¹ Oslo Economics og KS (2022) Hvordan få flere i arbeid med aktiv eierstyring av arbeidsmarkedsbedrifter.

³² Kongsberg kommune (2025) Eierskapsmelding-del 1 - generell del

³³ Kongsberg kommune(2025) Årshjul for eierskap

Det er også utarbeidet en instruks for valgkomiteen som er tilgjengelig på kommunens nettsider. Ifølge instruksjonen skal komiteen vurdere kandidaters erfaring, kompetanse og kapasitet, samt sikre en rimelig representasjon med hensyn til kjønn og bakgrunn. Videre skal komiteen utvikle retningslinjer for styremedlemmenes kvalifikasjoner og sikre at styret tilfredsstiller krav til uavhengighet. I henhold til instruksjonen skal valgkomiteens innstilling gi relevant informasjon om kandidatens kompetanse, kapasitet, uavhengighet, alder, utdanning og yrkeserfaring.³⁴

3.2.2. Styrets arbeid

Styreinstruks som grunnlag for styrets arbeid

Aksjeloven § 6-23 pålegger selskaper hvor arbeidstakere har rett til representasjon i styret å fastsette en styreinstruks. Instruksjonen skal regulere styrets arbeid og saksbehandling, samt daglig leders arbeidsoppgaver og plikter overfor styret. Instruksjonen skal også inneholde regler for innkalling og møtebehandling.³⁵

Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES) anbefaler at alle selskaper fastsetter en styreinstruks, uavhengig av om arbeidstakere er representert i styret. NUES anbefaler at styreinstruksjonen regulerer styrets arbeid, saksbehandling og ansvarsområder, samt klargjør hvilke typer saker styret skal behandle. Instruksjonen for daglig leder bør klargjøre de plikter, fullmakter og ansvar som daglig leder har.³⁶

Ifølge KS vil det i mange selskaper være aktuelt å ha en styreinstruks som legger føringer for styrets arbeid og saksbehandling.³⁷

PwC understreker at styret i styreinstruksjonen og i instruksjonen til daglig leder bør tydeliggjøre hvilke typer organiseringsspørsmål styret skal avgjøre, og hvilke daglig leder kan fastsette selv. Styret bør også tydeliggjøre hva styret skal holdes informert om for å sikre god organisering.³⁸

Figuren nedenfor illustrerer at det i hovedsak er aksjeloven, vedtektene og styreinstruksjonen som regulerer styrets arbeid.³⁹

³⁴ Kongsberg kommune (2021) Instruks for valgkomite for Kongsberg kommunes heleide AS

³⁵ Aksjeloven § 6-23

³⁶ NUES (2021) Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse, s 32.

³⁷ KS (2020) Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll, s. 17.

³⁸ PwC Norge (2024) Styreboken 2024

³⁹ PwC Norge (2024) Styreboken 2024

Figur 4 Illustrasjon av hva som regulerer styrets arbeid.



Styrets tilsynsansvar

Aksjeloven § 6-12 og § 6-13 pålegger styret å sørge for forsvarlig organisering av virksomheten og føre tilsyn med den daglige ledelsen og virksomheten for øvrig. Styret skal påse at virksomheten har betryggende kontroll med økonomistyring, regnskapsførsel og formuesforvaltning.⁴⁰

NUES anbefaler at styret sørger for at selskapet har god internkontroll og systemer for risikostyring som er hensiktsmessige i forhold til omfanget og arten av selskapets virksomhet. Styret bør foreta en årlig gjennomgang av selskapets viktige risikoområder og interne kontroll.⁴¹

PwC fremhever at tilsynsansvaret innebærer at styre må sikre en hensiktsmessig styringsmodell og et effektivt system for virksomhetsstyring og internkontroll. Styret må overvåke at disse systemene gir tidsriktig, relevant og pålitelig informasjon som grunnlag for beslutninger.⁴²

Styrets egnevaluering

NUES anbefaler at styret evaluerer sin virksomhet og kompetanse årlig. Evalueringen bør inkludere en vurdering av styrets sammensetning og hvordan styret fungerer individuelt og som gruppe i forhold til de mål som er satt for arbeidet. NUES anbefaler også at rapporten eller relevante utdrag gjøres tilgjengelig for valgkomiteen, slik at komiteen får et faglig grunnlag for sitt arbeid med styresammensetning. NUES anbefaler også at styret vurderer å benytte en ekstern person til å fasilitere egnevalueringen.⁴³

NUES anbefaler også at styret i årsrapporten redegjør for deltakelsen på styremøtene og for forhold som belyser styremedlemmenes kompetanse. Sentral informasjon om styremedlemmene som deres kompetanse, uavhengighet og deltagelse på styremøter bør komme frem av årsrapporten. Informasjon om styremedlemmene bør omfatte alder, utdanning og yrkesmessig erfaring. Styret bør opplyse om hvor lenge styremedlemmene har vært styremedlemmer i selskapet.⁴⁴

⁴⁰ Aksjeloven § 6-12 og § 6-13

⁴¹ NUES (2021) Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse, s 37.

⁴² PwC Norge (2024) Styreboken 2024, s 75 – 76,

⁴³ NUES (2021) Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse, s 34.

⁴⁴ NUES (2021) Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse, s 29.

KS anbefaler også at styret foretar en egenevaluering hvert år. KS anbefaler videre at styret gir en samlet redegjørelse for selskapets styring og ledelse i årsrapporten.⁴⁵

Styrets strategiarbeid og eierdialog

Aksjeloven § 6-12 fastsetter at styret har ansvaret for selskapets forvaltning.⁴⁶ Dette innebærer at styret skal sikre at virksomheten er strategisk orientert innenfor de rammene som er satt av eieren gjennom generalforsamlingen. Styret skal fastsette mål, planer og strategier for virksomheten.⁴⁷

KS fremhever at styret har en viktig funksjon for å sikre strategisk planlegging for selskapet. En hovedoppgaven til selskapets styre og ledelse er å planlegge, forvalte og drive virksomheten innenfor den ytre rammen som er trukket opp av eieren, det vil si eierskapsmeldingen, eventuelle eierstrategier og vedtektene.⁴⁸

Kommunens eierskapsmelding (del 1) fastslår at styret skal sørge for at langsiktige strategiplaner forankres hos kommunen som eier. Dette innebærer at eier får informasjon om strategiplaner i god tid før den behandles, slik at de langsiktige strategiene blir gjenstand for politisk behandling. Eiermøter kan benyttes dersom det er behov for uformell informasjonsutveksling og forventningsavklaringer.⁴⁹

3.3. Utlede kontrollkriterier

| Problemstilling | Kontrollkriterier |
|--|---|
| 1. Er sentrale styringsdokumenter for ASVO Kongsberg AS utarbeidet i tråd med krav og anbefalinger, og eventuelt jevnlig oppdatert? 2. Har kommunen sørget for god kommunikasjon til og forankring i kommunestyret? | <ul style="list-style-type: none"> • Eierskapsmelding: Kommunen skal minst én gang i valgperioden utarbeide og vedta en eierskapsmelding som inneholder prinsipper for eierstyring, oversikt over selskaper og kommunens formål med eierskapet. Eierskapsmeldingen bør kommuniseres til selskapets organer og kommunens innbyggere. • Vedtekter: Kommunen bør sørge for at kommunens vedtekter er oppdatert og i tråd med krav og anbefalinger. • Eierstrategi: Kommunen bør utarbeide en tydelig eierstrategi for ASVO. • Rapportering: Kommunestyret bør jevnlig orienteres om utvikling, resultater og måloppnåelse i ASVO. • Eiermøter: Kommunen bør gjennomføre jevnlig eiermøter med selskapet for informasjonsutveksling og forventningsavklaringer. • Strategisk virkemiddel: Kommunen bør benytte ASVO strategisk for å nå politiske målsetninger overfor målgruppen |
| 3. Har kommunen systemer og rutiner som sikrer god sammensetning og nødvendig kompetanse i styret? | <ul style="list-style-type: none"> • Valgkomité: Kommunen bør benytte valgkomité ved styreutnevnelser, og det bør foreligge retningslinjer som regulerer komiteens arbeid. Det bør være dialog mellom eier og valgkomiteen og valgkomiteen bør begrunne forslag til kandidater. • Styrets arbeid: Styret bør utarbeide en styreinstruks, gjennomføre egenevalueringer og utarbeide en strategi for selskapet. Styret bør ha dialog med eier i strategiarbeidet. Styret bør motta tilstrekkelig med å informasjon fra daglig leder til å ivareta sitt tilsynsansvar. |

⁴⁵ KS (2020) Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll, s. 25

⁴⁶ Aksjeloven § 6-12

⁴⁷ KS (2020) Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll, s. 9

⁴⁸ KS (2020) Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll, s. 9

⁴⁹ Kongsberg kommune (2025) Eierskapsmelding del 1 - generell del, s. 16 og 17

4. Nærmere om ASVO AS

Dette kapitlet gir en nærmere beskrivelse av ASVO AS, som er gjenstand for eierskapskontrollen. Det redegjøres for selskapets eierskap, formål, organisering og bemanning. Videre presenteres sentrale økonomiske data og omfanget av de arbeidsmarkedstiltakene selskapet leverer for NAV. Kapitlet gir også en oversikt over tilgjengelig informasjon om selskapets måloppnåelse og kvalitet i tjenestene i årsrapporten til NAV. Kapitlet er basert på selskapets rapportering til NAV for 2024, samt offentlig tilgjengelig regnskapsdata på proff.no.

Eierskap og formål

ASVO AS er et heleid aksjeselskap av Kongsberg kommune. Selskapets hovedvirksomhet er å gjennomføre arbeidsmarkedstiltak for NAV rettet mot personer som står utenfor ordinært arbeidsliv. Virksomheten omfatter hovedsakelig tiltakene Arbeidsforberedende trening (AFT) og Varig tilrettelagt arbeid (VTA).

Organisering og bemanning

Ved inngangen av 2025 hadde selskapet 30 ansatte fordelt på 24 årsverk. Ni arbeidsledere følger opp deltakere på i underkant av 50 VTA-plasser.⁵⁰

Selskapet ledes av en daglig leder. Under daglig leder er det etablert tre støttefunksjoner:

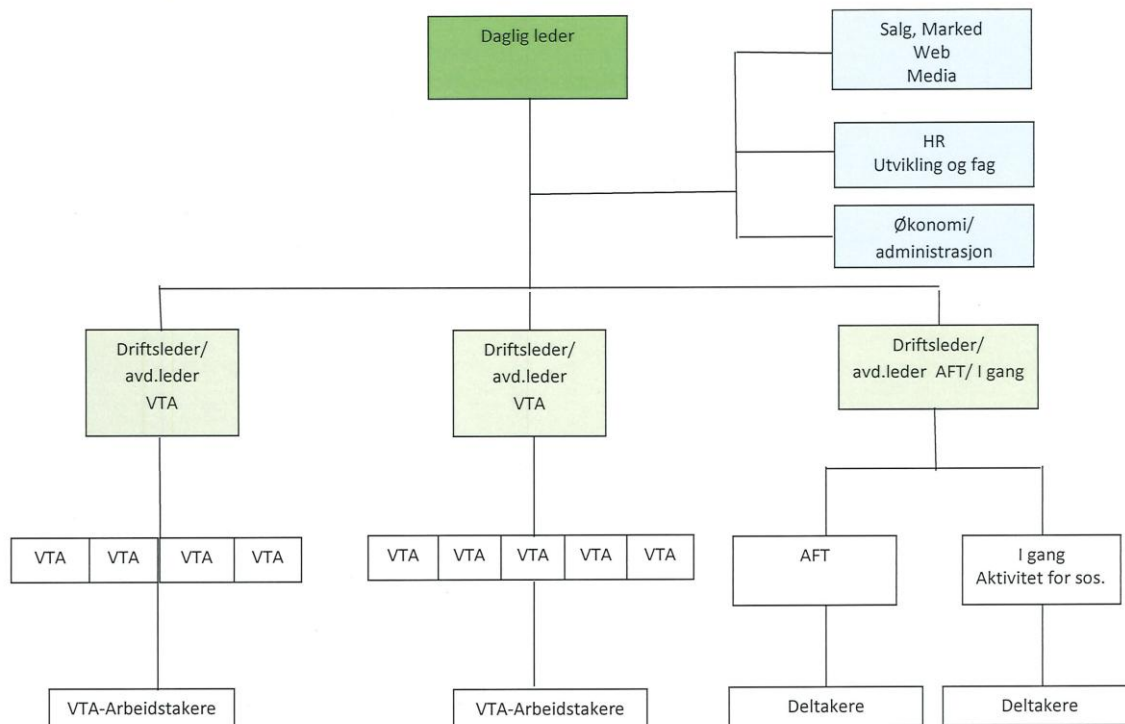
- Salg, marked, web og media
- HR, utvikling og fag
- Økonomi og administrasjon.

Driften er organisert i tre hovedområder. To av disse gjelder tiltaket varig tilrettelagt arbeid (VTA), mens ett gjelder arbeidsforberedende trening (AFT). Hvert område ledes av en driftsleder eller avdelingsleder.⁵¹ Se selskapets organisasjonskart:

⁵⁰ ASVO-Kongsberg AS (2024) Årsrapport 2024. Rapport til NAV

⁵¹ ASVO-Kongsberg AS (2024) Årsrapport 2024. Rapport til NAV

Figur 5 Organisasjonskartet til ASVO



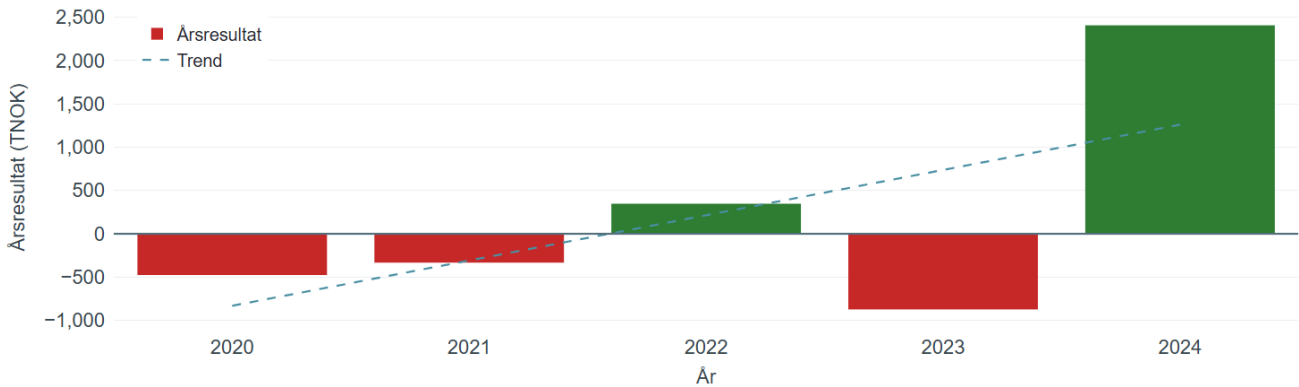
Tiltaket arbeidsforberedende trening (AFT) bemannes med tre heltidsstillinger og har én tiltaksansvarlig som koordinerer inntak og utskrivning i samarbeid med avdelingsleder. Hver veileder har ansvar for oppfølging av sine deltakere. Avdelingsleder yter bistand ved behov.⁵²

Økonomi og finansiering

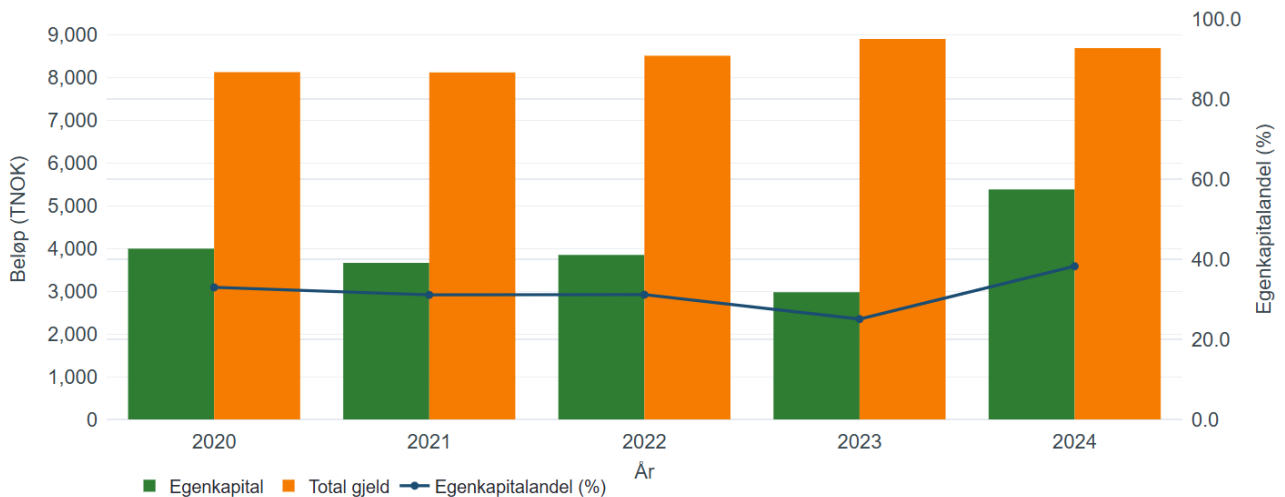
Regnskapstall fra perioden 2020–2024 viser variasjoner i årsresultatet. Selskapet hadde underskudd i tre av fem år, men oppnådde overskudd i 2024. Egenkapitalen var 4 millioner kroner i 2020, falt til 3 millioner kroner i 2023, og økte til 5,4 millioner kroner i 2024. Gjelden økte fra 8,1 millioner kroner i 2020 til 8,7 millioner kroner i 2024. Egenkapitalandelen sank fra 33 prosent i 2020 til 25 prosent i 2023, før den økte til 38 prosent i 2024. Se figurene nedenfor for illustrasjon:

⁵² ASVO-Kongsberg AS (2024) Årsrapport 2024. Rapport til NAV

Figur 6 Årsresultat for ASVO i perioden 2020 – 2024. (Proff.no)



Figur 7 Utvikling i egenkapital og gjeld 2020 - 2024

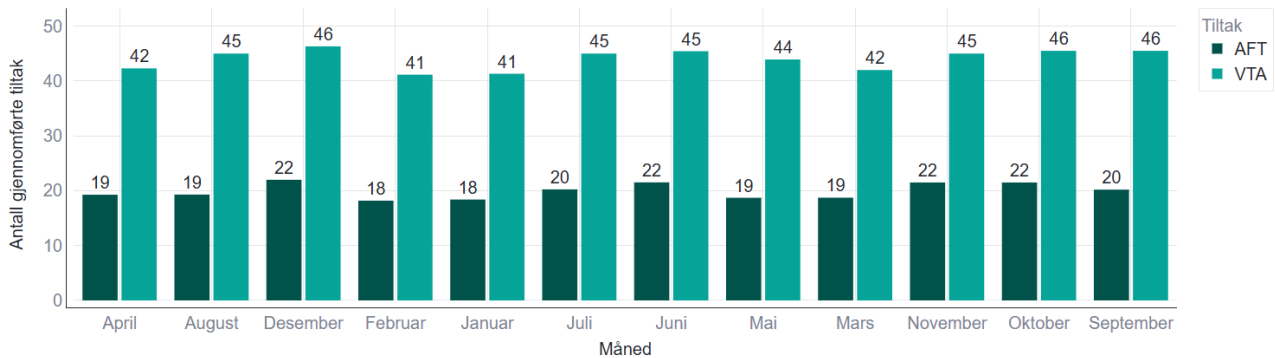


I 2024 mottok selskapet totalt 13,4 millioner kroner i tilskudd fra NAV, fordelt med 4,8 millioner kroner til AFT og 8,58 millioner kroner til VTA. Selskapets samlede driftsinntekter samme år var 35,6 millioner kroner. Tilskudd fra NAV utgjorde dermed 37,6 prosent av de samlede driftsinntektene.⁵³

Omfang og kapasitet

Selskapet hadde i 2024 i gjennomsnitt 20 AFT-tiltak og 44 VTA-tiltak per måned. For AFT varierte antallet mellom 18 og 22 per måned, mens VTA varierte mellom 41 og 46 per måned gjennom året. Se figur for illustrasjon:

⁵³ ASVO-Kongsberg AS (2024) Årsrapport 2024. Rapport til NAV

Figur 8 Antall gjennomførte arbeidsmarkedstiltak per måned for ASVO i 2024, fordelt på tiltakstype⁵⁴

Informasjon om måloppnåelse og kvalitet

I henhold til årsrapporten til NAV for 2024 gikk 47,4 prosent av AFT-deltakerne over til arbeid eller utdanning ved avslutning av tiltaket. Dette er nær NAVs målsetning for tiltaket, som er 50 prosent. Gjennomsnittlig varighet i tiltaket var 49 uker. Videre hadde 87,5 prosent av deltakerne utarbeidet en plan innen fire uker etter oppstart. Samtlige deltakere gjennomførte arbeidsutprøving i tilrettelagt og skjermet arbeidsmiljø.⁵⁵

ASVO gjennomfører årlige medarbeidersamtaler med VTA-deltakere for å vurdere muligheter for overgang til ordinært arbeidsliv. I 2024 samarbeidet selskapet med 30 eksterne arbeidsgivere og hadde 15 arbeidstakere i eksternt utplassering i Varig tilrettelagt arbeid.⁵⁶

Deltakere i tiltaket arbeidsforberedende trening (AFT) får tilbud om å besvare en brukerundersøkelse. Daglig leder opplyser imidlertid at få eller ingen velger å svare. For tiltaket varig tilrettelagt arbeid (varig tilrettelagt arbeid) gjennomføres en forenklet kartlegging med spørsmål som inngår i medarbeidersamtalen.

⁵⁴ ASVO-Kongsberg AS (2024) Årsrapport 2024

⁵⁵ Årsrapport 2024 ASVO-Kongsberg AS - AFT og VTA

⁵⁶ Årsrapport 2024 ASVO-Kongsberg AS - AFT og VTA

5. Sentrale styringsdokumenter og forankring i kommunestyret

Dette kapitlet omhandler kommunens eierstyring av ASVO Kongsberg AS, med hovedvekt på sentrale styringsdokumenter (eierskapsmelding) og forankringen i kommunestyret. Det redegjøres først for kommunens arbeid med ny eierskapsmelding og utkastet til eierstrategi for selskapet. Deretter beskrives etablerte rutiner for rapportering til politiske organer og gjennomføringen av eiermøter mellom kommunen og selskapet. Kapitlet belyser også i hvilken grad kommunen benytter selskapet som et strategisk virkemiddel for å nå politiske målsetninger for målgruppen.

5.1. Eierskapsmeldingen

5.1.1. Status og organisering

Tidligere eierskapskontroll

Viken kommunerevisjon IKS gjennomførte i 2022 en eierskapskontroll av Kongsberg kommunes eierskap, hvor daværende eierskapsmelding ble vurdert. Undersøkelsen viste at eierskapsmeldingen i hovedsak oppfylte kommunelovens minstekrav og at den inneholdt oversikt over selskapene og deres formål samt prinsipper for eierstyring. Meldingen utdypet imidlertid i begrenset grad kommunens formål med eierskapet og gav i liten grad veiledning for eierstyringen av det enkelte selskap. Kommunen hadde heller ikke utarbeidet eierstrategi for selskapene. Rapporteringskravene fra selskapene var begrenset til årsrapport og rapportering på generalforsamling, uten nærmere spesifisering av innhold eller krav om behandling i kommunestyret.⁵⁷

Organisering av arbeidet

Kongsberg kommune har etablert en eierskapsoppfølgingsgruppe for å sikre god oppfølging av eierskapene. Denne gruppen har arbeidet med ny eierskapsmelding og har utarbeidet et årshjul for eierskapsoppfølging. Gruppen består av kommuneadvokatene, en representant fra økonomi og en representant fra politisk sekretariat. Innad i gruppen er de ulike selskapene fordelt mellom representantene, slik at det alltid er en person som følger opp det enkelte selskap. Kontaktpersonen skal sikre god kommunikasjon mellom selskapet og eier, og påse at kommunens eierinteresser blir ivaretatt på en god måte.⁵⁸

Både administrasjonen og ordfører beskriver kontaktpersonordningen som hensiktsmessig og velfungerende. Ordningen skal bidra til å strukturere oppfølgingen og sikre en kontinuerlig kontakt mellom eier og selskap. Selskapets ledelse har imidlertid en annen oppfatning av hvordan ordningen fungerer i praksis. Selskapets ledelse beskriver ordningen som et unødvendig mellomledd som begrenser tilgangen til eier. Både ordfører og administrasjonen understreker imidlertid at ordningen ikke skal hindre selskapenes tilgang til eierrepresentanten (ordfører) ved behov. Ordføreren påpeker også at hvordan ordningen fungerer for det enkelte selskap kan være personavhengig. Kommuneadvokaten opplyser at det har vært utfordringer i kommunikasjonen i noen krevende saker som gjelder ASVO (kantinesaken).

Kommunedirektøren opplyser at kommunen ikke har ansatte som arbeider heltid med eierskapsforvaltning. Ansvar for dette arbeidet er i stor grad lagt til kommuneadvokatene, som også har andre ansvarsområder for både Kongsberg kommune og andre kommuner gjennom oppgavefelleskapet. Kommunedirektøren vurderer

⁵⁷ Viken kommunerevisjon (2022) Eierskapskontroll Kongsberg Tomteselskap AS

⁵⁸ Kongsberg kommune (2025) Eierskapsmelding-del 1 - generell del, s 17

at det ideelt sett kunne vært behov for én til to personer i tilnærmet heltidsstilling, men anser at en slik bemanning også kan være for ressurskrevende sett i lys av omfanget på kommunens selskapsportefølje.

Kommunen har oversendt møtereferater fra eieroppfølgingsgruppen for seks møter i perioden mars 2023 til april 2025. Det er ikke gjennomført møter i gruppen i 2024. Møtereferatene dokumenterer arbeidet med eierskapsmelding og utvikling av årshjul for oppfølging av kommunens selskaper. ASVO omtales i begrenset omfang i referatene, men det framkommer at avtalen om kantinedrift skal revideres. Referatene viser ikke at fagområdene helse og omsorg eller velferd har vært involvert i arbeidet med eierskapsmeldingen eller eierstrategien, og heller ikke at selskapene har deltatt i prosessen.

Status for arbeidet med ny eierskapsmelding

Kongsberg kommune har i inneværende kommunestyreperiode arbeidet med å lage en ny eierskapsmelding i to deler, hvorav kun den første delen foreløpig er vedtatt per oktober 2025. Del 1, som inneholder overordnede prinsipper for eierstyring, ble vedtatt av kommunestyret 23. april 2025.

Kommunedirektøren forklarer at del 1 av eierskapsmeldingen har blitt positivt mottatt av både formannskapet og kommunestyret. Det er lagt ned et arbeid for å forenkle språket og øke tilgjengeligheten i meldingen sammenlignet med den forrige versjonen.

Ordfører opplyser også at både formannskap og kommunestyre har uttrykt tilfredshet med innholdet i del 1 av eierskapsmeldingen. Meldingen etablerer et overordnet rammeverk og prinsipper for eierstyring som skal sikre at kommunen opptre som en god eier.

Kommunedirektør anslår at del 2 kan fremmes for politisk behandling tidlig i 2026. Det kan også være aktuelt med separat behandling av strategidelen for hvert selskap. Kommunedirektøren opplyser at eierstrategien for ASVO i del 2 av eierskapsmeldingen har vært klar over lengre tid. For andre selskaper som Kongsberg kommunale eiendomsselskap (KKE) og Kongsberg kino pågår det fortsatt avklaringer om grunnleggende premisser for organisering og eierskap.

Ordføreren vurderer at arbeidet med del 2 (strategidelen) som særlig viktig for å klargjøre kommunens mål og forventninger til hvert selskap. Ordfører mener også at del 2 ideelt sett burde vært behandlet samtidig med del 1, men opplyser at endringer i enkelte selskaper har påvirket fremdriften.

Formannskapet behandlet allerede 2. juni 2024 et fullstendig utkast til eierskapsmelding, som inkluderte en nærmere beskrivelse av de enkelte selskapene. Etter forslag fra ordfører ble imidlertid saken enstemmig trukket i formannskapet. Kommunedirektøren forklarer at den nye politiske ledelsen stilte spørsmål ved flere av selskapenes organisering, noe som krevde avklaringer før en ny eierskapsmelding med forventninger til selskapene kunne ferdigstilles.

Ordfører opplyser også at arbeidet med ny eierskapsmeldingen har vært preget av tett dialog mellom politisk ledelse og administrasjonen. Den forrige eierskapskontrollen har vært en sentral årsak til at arbeidet med eierstyring har blitt prioritert. Ordføreren viser imidlertid til at prosessen har vært mer tidkrevende enn ønskelig.

Den vedtatte delen av eierskapsmeldingen (del 1) er per oktober 2025 ikke tilgjengelig på kommunens hjemmeside. Det er foreløpig kun den forrige versjonen fra 2021, som er [publisert på internett](#).

5.1.2. Gjennomgang av utvalgte deler av eierskapsmeldingen

Nedenfor følger en overordnet gjennomgang av utvalgte deler av eierskapsmeldingen, henholdsvis prinsipper, oversikt over selskapene, formål og utkast til eierstrategi for ASVO.

Prinsipper for eierstyring

Eierskapsmeldingens del 1 inneholder kommunens prinsipper for eierstyring. Kongsberg kommune har etablert 12 prinsipper for eierstyring som dekker sentrale områder innenfor eierstyring. Prinsippene omfatter organisasjonsform tilpasset formål (prinsipp 1), åpenhet rundt eierskap (prinsipp 2) og styring gjennom eierorganene (prinsipp 3). Prinsippene definerer også krav til målsetting og oppfølging, hvor kommunen skal fastsette langsiktige mål som styret er ansvarlig for å realisere (prinsipp 4), og virksomheten skal sikre god informasjonsflyt til eierne (prinsipp 5).

Prinsippene inkluderer også krav til effektiv drift og samfunnsansvar, med bestemmelser om effektiv organisering og ressursforvaltning (prinsipp 6), at virksomheten skal opptre som ansvarlig samfunnsaktør (prinsipp 7) og bidra til FNs bærekraftsmål (prinsipp 8). For styrets sammensetning og arbeid er det fastsatt prinsipper om kompetanse, kapasitet og mangfold (prinsipp 9), forholdsmessig godtgjørelse (prinsipp 10), aktiv rolle i rapportering og oppfølging (prinsipp 11), samt ansvar for internkontroll og risikostyring (prinsipp 12).

Selskapsoversikt

Eierskapsmeldingens del 1 inneholder også, en selskapsoversikten som viser at kommunen har eierinteresser i 13 selskaper og samvirker, 2 kommunale foretak, 5 interkommunale selskaper, 6 interkommunale samarbeid og 4 stiftelser. Se tabellen nedenfor for oversikt over aksjeselskap:⁵⁹

Tabell 2 Oversikt over selskapene kommune har eierandel i

| Selskap | Klasse | Eierandel | Utbytteforventning Ja/Nei |
|---------------------------------|---------|-----------|------------------------------|
| AS Kongsberg tomteselskap | FIN/POL | 100 % | Ja |
| Kongsberg energiselskap AS | NÆR/POL | 100 % | Ja |
| ASVO Kongsberg | POL/FOR | 100 % | Nei |
| Vardar AS | POL | 12 % | Ja |
| Glitre Nett AS | FIN/POL | 3,867 % | Ja |
| Filmparken AS | POL | 0,035 % | Nei |
| E134 Haukeliveien AS | POL | 3 % | Nei |
| Å Energi AS | FIN | 0,69 % | Ja |
| Kongsberg Pre-såkkorn fond 1 AS | POL | Nei | Nei |

Kommunestyret vedtok under behandlingen av eierskapsmeldingens del 1 (23. april 2025) at kapittelet med selskapsoversikt skal flyttes fra eierskapsmeldingens del 1 til del 2.

Formål

Kongsberg kommunes eierskapsmelding del 1 inneholder ingen oversikt over kommunens formål med eierinteressene. Denne informasjonen vi inngår i eierskapsmeldingens del 2 med eierstrategi for det enkelte selskap.

⁵⁹ Kongsberg kommune (2025) Eierskapsmelding-del 1 - generell del

Det går fram av utkast til del 2 av eierskapsmeldingen (strategidelen) at formålet med selskapene i hovedsak er identisk med formålet som framgår av vedtektene. For ASVO er det i utkast til eierskapsmelding del 2 spesifisert at formålet er å gi gode og utviklende arbeidsplasser til personer med nedsatt arbeidsevne, og yte bistand til personer som skal avklares mot ordinært arbeidsliv, og på den måten motvirke utenforskap. Dette skiller seg noe fra vedtektenes formålsbestemmelse som ikke inkluderer formuleringen om å motvirke utenforskap. Se tekst merket med rød skrift i tabellen nedenfor.

Tabell 3 Sammenligning av formål i eierskapsmelding og vedtektene

| Formålet i eierskapsmeldingen del 2 | Formålet i vedtektene |
|--|---|
| Gi gode og utviklende arbeidsplasser til personer med nedsatt arbeidsevne, og yte bistand til personer som skal avklares mot ordinært arbeidsliv, og på den måten motvirke utenforskap. | Gi gode og utviklende arbeidsplasser til personer med nedsatt arbeidsevne, og yte bistand til personer som skal avklares mot ordinært arbeidsliv. |

Det er også spesifisert i både eierskapsmeldingen og i vedtektene at formålet skal oppnås gjennom veiledning og opplæring, og ved produksjon, handel og annet tjenesteytende arbeid på det ordinære arbeidsmarkedet.

I tillegg til formålsbeskrivelsen inneholder også eierskapsmeldingen del 2 en kort beskrivelse av eierforhold, selskapet og en eierskapsstrategi. Utkast til eierskapsstrategi for ASVO framgår av tekstboksen nedenfor.

Faktaboks 1 Utkast til eierskapsstrategi

Eierskapsstrategi

Eierstyring av selskapet skjer gjennom generalforsamlingen. Der fastsettes rammene for selskapet gjennom styringsdokumentene. For ASVO Kongsberg AS er det selskapets vedtekter som utgjør selskapets styringsdokumenter. Det etableres en ordning med faste samarbeidsmøter mellom selskapet og kommunens eierstyringsgruppe.

Kongsberg kommune betrakter eierskapet i ASVO å være av samfunnspolitisk karakter, der hovedmålsettingen er å sikre meningsfull sysselsetting til personer som av ulike årsaker har falt utenfor det ordinære arbeidsmarkedet. Kommunen forventer at selskapet drives innenfor det til enhver tid gjeldende regelverk, med fokus på effektivitet og god økonomistyring.

En sammenligning av selskapsbeskrivelsen av ASVO i utkast til fullstendig eierskapsmelding behandlet av formannskapet i juni 2024 og utkast til strategidel fra 2025 viser at tekstene som gjelder strategi for ASVO er identiske. Administrasjonen har dermed ikke endret strategiteksten om strategidelen for ASVO etter at eierskapsmeldingen ble returnert fra formannskapet i juni 2024.

Informasjonen om eierstrategien for ASVO er relativt overordnet. Det går fram at Kongsberg kommune betrakter eierskapet i ASVO som samfunnspolitisk, der hovedmålet er å sikre meningsfull sysselsetting til personer som har falt utenfor det ordinære arbeidsmarkedet. Kommunen forventer også at selskapet drives innenfor gjeldende regelverk, med fokus på effektivitet og god økonomistyring.

Revisjonen bemerker at kommunens utkast til eierstrategi for ASVO dermed vektlegger det samfunnspolitiske formålet om å sikre meningsfull sysselsetting, i tillegg til krav om effektivitet og god økonomistyring. Dette er imidlertid krav og forventninger som allerede er fastsatt i eierskapsmeldings del 1 og formålsbeskrivelsen i vedtektene. Strategien gir i begrenset grad uttrykk for politiske ambisjoner for selskapet og dets målgruppe. Som eneeier har kommunen et handlingsrom til å benytte strategiske virkemidler som utvidet egenregi og reserverte eller inkluderende kontrakter, for å styrke måloppnåelsen på området. Dette mulighetsrommet omtales ikke i strategiutkastet.

Det er heller ingen kobling mellom utkastet til eierstrategi og selskapets egen strategiplan eller til relevante fagområder som helse og velferd.

Ifølge Oslo Economics var det i 2022 få kommuner som hadde utarbeidet eierstrategier for sine arbeidsmarkedsbedrifter. Bærum kommune og dels Bergen var imidlertid eksempler på kommuner som har slike strategier.⁶⁰

ASVOs involvering i eierskapsmeldingen/eierstrategien

Selskapets ledelse opplyser at styret i liten grad har medvirket i utarbeidelsen av eierskapsmeldingen eller eierstrategien. Styret har levert innspill, men selskapets ledelse opplever at disse i liten grad følges opp av kommunen. Styreleder opplever ikke at det er en felles, planlagt prosess for medvirkning, og selskapet får begrenset tilbakemelding på sine innspill. Styret har ønsket at eierskapsmeldingen i større grad skal reflektere virksomhetens egenart og samfunnsoppdrag, og ikke kun vektlegge økonomiske resultater. Ledelsen vurderer også at eierskapsmeldingen i liten grad tydeliggjør hva eier forventer av selskapet. Kommunestyrets mål og forventninger med selskapet kommer ikke godt nok til uttrykk i eierskapsmeldingen.

En gjennomgang av styreprotokollene viser at styret i ASVO behandlet Kongsberg kommunes eierskapsmelding 22. april 2025, dagen før kommunestyrets behandling 23. april 2025. Daglig leders saksframlegg viser at ASVO ønsket å fremheve selskapets samfunnsøkonomiske nytte og at eierskapsmeldingen ikke bare skulle fokusere på regnskap og tall. Styret vedtok daglig leders forslag til innspill og ble anmodet om å komme med ytterligere kommentarer før oversendelse til kommunen.

5.2. Vedtektene

ASVO Kongsberg AS ble etablert 10. oktober 1989. Selskapets vedtekter har blitt revidert seks ganger, senest 27. juni 2023.⁶¹ Vedtektene fastsetter selskapets formål, styringsstruktur og henviser til kommunens valgkomiteordning. Fristen for å innkalle til generalforsamling er i vedtektene satt til tre uker, noe som er én uke kortere enn fristen på minimum fire uker som er fastsatt i kommunens eierskapsmelding.⁶²

⁶⁰ Oslo Economics (2022) Hvordan få flere i arbeid med aktiv eierstyring av arbeidsmarkedsbedrifter. Delrapport 1, s. 50.

⁶¹ ASVO (2014) vedtekter Kongsberg ASVO

⁶² ASVO (2014) vedtekter Kongsberg ASVO

5.3. Rapportering

Tidligere eierskapskontroll

I den forrige eierskapskontrollen om eierstyring av tomteselskapet var det et funn at informasjon om selskapets virksomhet i liten grad legges fram for eier. Revisjonen anbefalte kommunen å vurdere å stille krav til innholdet i den årlige rapporteringen fra selskapet, samt rapportere informasjonen videre til politisk nivå.⁶³

Rapporteringskrav

Kommunen stiller i liten grad spesifikke krav til innholdet i rapporteringen fra ASVO (eller de øvrige selskapene), verken i eierskapsmeldingen del 1 eller utkast til del 2 (strategidelen). Ansvar for å definere rapporteringsinnholdet er overlatt til styret, som skal sikre tilfredsstillende rapportering til eier og at kommunen til enhver tid har oppdatert og korrekt informasjon om virksomheten, organiseringen og resultatene.⁶⁴ Utkastet til del 2 av eierskapsmeldingen fastsetter at årsrapport og generalforsamling utgjør selskapets rapportering til eier.⁶⁵

Innholdet i årsrapport/årsberetningen

Revisjonen har mottatt årsberetningene for ASVO for 2023 og 2024, som er behandlet på de respektive generalforsamlingene. Årsberetningene omtaler temaene styret og administrasjonen, virksomhetens art, økonomi og arbeidsmiljø. Selskapet beskrives som en bedrift for mennesker i utvikling hvor kompetanse og menneskeverd står sentralt. Hovedtjenestene omfatter arbeid, service, vekst og opplæring. Det går også fram at ASVO skal være den foretrukne leverandøren av de arbeidsrettede tiltakene arbeidsforberedende trening (AFT) og varig tilrettelagt arbeid (VTA) for NAV i regionen. Det går videre fram at selskapet har utarbeidet årsrapporter til NAV i henhold til kravspesifikasjon for begge årene.⁶⁶

Revisjonen beskriver utvalgte deler av innholdet i årsrapporten til NAV for 2024 i kapittel 4 Nærmere om ASVO. Årsrapporten inneholder primært organisatorisk og driftsrelatert informasjon som eierforhold, styringsstruktur, antall tiltaksplasser og årsverk, overgangsrater til arbeid og utdanning for arbeidsforberedende trening, samt økonomisk informasjon om mottatte tilskudd.⁶⁷

Videre går det fram av årsberetningene at ASVO er Kongsberg kommunes foretrukne leverandør for tiltaket "I gang" med aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere. Antall deltakere i tiltaket økte fra opptil 10 i 2023 til opptil 15 i 2024.⁶⁸

Det framkommer også av årsberetningene at selskapet er sertifisert etter ISO 9001:2015-standarden. Årsberetningene fremhever ellers at positive økonomiske trender fra 2022/2023 fortsetter med økning i salg og tjenester. I 2024 etablerte selskapet ASVO-media med tre lærekandidater. Selskapet hadde 30 ansatte ved utgangen av begge årene, hvorav 16 var kvinner. Det går også fram at sykefraværet sank fra 10,95 prosent i 2023 til 6,85 prosent i 2024.⁶⁹

⁶³ Viken kommunerevisjon (2022) Eierskapskontroll Kongsberg Tomteselskap AS

⁶⁴ Kongsberg kommune (2025) Eierskapsmelding-del 1 - generell del

⁶⁵ Kongsberg kommune (2025) Eierskapsmelding. Del 2 Eierstrategi for de enkelte selskaper

⁶⁶ ASVO (2024) Årsberetning 2023; ASVO (2025) Årsberetning 2024

⁶⁷ ASVO (2024) Årsberetning 2023; ASVO (2025) Årsberetning 2024

⁶⁸ ASVO (2024) Årsberetning 2023; ASVO (2025) Årsberetning 2024

⁶⁹ ASVO (2024) Årsberetning 2023; ASVO (2025) Årsberetning 2024

Synspunkter på rapportering i årsberetningen

Kommunens administrasjon vurderer at årsberetningen fra ASVO er for overordnet og inneholder for lite informasjon til å dekke kommunens informasjonsbehov som eier. Ifølge administrasjonen er det behov for mer utfyllende informasjon om selskapet enn det som i dag fremkommer av årsberetningen.

ASVO utarbeider (som nevnt) også en mer omfattende årsrapport til NAV som inneholder mer detaljert informasjon om tiltak og måloppnåelse enn det som rapporteres til kommunen. Ifølge daglig leder kan denne inneholde konkurransesensitiv informasjon, som ikke bør deles med eier. Kommunedirektøren opplyser at slik informasjon eventuelt kan fjernes fra rapporteringen til kommunen.

Ordfører har ikke registrert at det har vært etterspurt mer informasjon om ASVO fra politisk hold, men påpeker at det kan være vanskelig å vurdere hva som bør forventes av innhold i årsberetningen. Ordfører mener det kan være hensiktsmessig at deler av informasjonen fra NAV-rapporten om måloppnåelse og resultater mv. også rapporteres til kommunen, særlig med tanke på selskapets samfunnsoppdrag innen arbeidsinkludering.

Presentasjon og behandling i politiske organer

Ifølge årshjulet for eierskap skal aksjeselskapene (inkludert ASVO) legge frem sin årsrapport for kommunens formannskap og kommunestyre i perioden mai-juni hvert år. Kommunens administrasjon opplyser imidlertid at behandlingen av årsberetningen er delegert til formannskapet, og at denne ordningen fungerer tilfredsstillende. Ifølge årshjulet skal AS-ene avholde generalforsamling etter at årsmelding og årsregnskap er godkjent av politisk senest innen utgangen av juni.⁷⁰

Revisjonens kartlegging av politisk behandling i 2024 og 2025 viser at kommunestyret i liten grad har behandlet saker som gjelder ASVO. Selskapet har vært spesifikt omtalt på saklisten ved 2 av totalt 18 møter i perioden. De aktuelle sakene gjaldt en søknad om kommunal medfinansiering av tiltak og valg av leverandør for rådhuskantina. ASVO er i tillegg omtalt i del 1 av eierskapsmeldingen, som kommunestyret behandlet 23. april 2025.11.05

⁷⁰ Kongsberg kommune. Årshjulet for eierskap

Tabell 4 Behandling av eierskap i kommunestyret i 2024 og 2025 (til og med juni 2025)

| Kommunestyre | Eierskap generelt | ASVO AS spesielt |
|--------------|--|---|
| 17/01/2024 | Nei | Nei |
| 21/02/2024 | Nei | Nei |
| 20/03/2024 | Nei | Nei |
| 24/04/2024 | Nei | Nei |
| 15/05/2024 | Nei | Nei |
| 12/06/2024 | KKE og KF Kongsberg kino | Nei |
| 21/08/2024 | Nei | Nei |
| 18/09/2024 | KKE | Nei |
| 16/10/2024 | ASVO | Ja, kommunal medfinansiering av varig tilrettelagt arbeid |
| 06/11/2024 | Nei | Nei |
| 11/12/2024 | KKE 2 | Nei |
| 06/02/2025 | Eierskapsdag med KS | Nei |
| 19/02/2025 | Vardar AS, KKE | Nei |
| 19/03/2025 | Nei | Nei |
| 10/04/2025 | Nei | Nei |
| 23/04/2025 | Eierskapsmelding del 1 | Ja, omtales i eierskapsmeldingen del 1 |
| 21/05/2025 | Nei | Nei |
| 25/6/2025 | KKE, Kongsberg kino, AS Kongsberg tomteselskap, ASVO | Ja, Drift av kommunens kantine |

Tabellen nedenfor viser at i perioden januar 2024 til september 2025 behandlet formannskapet saker knyttet til eierskap i 10 av 18 møter. Revisjonens gjennomgang viser at ASVO ble særskilt behandlet eller omtalt ved fire av disse møtene. To av sakene gjaldt eierskapsmeldingen og to gjaldt behandling av dokumenter til generalforsamlingen. Selskapet har ikke presentert status eller resultater for formannskapet i den kontrollerte perioden. Formannskapets oppfølgingen av selskapet har dermed i hovedsak vært begrenset til den årlige behandlingen av generalforsamlingspapirene.

Tabell 5 Oversikt over behandling av eierskap i formannskapet 2024 og 2025 (til og med mai 2025)

| dato | Eierskap generelt | ASVO spesielt |
|------------|--|----------------------------------|
| 31/1/2024 | Nei | Nei |
| 4/4/2024 | KKE, IKA | Nei |
| 7/5/2024 | Nei | Nei |
| 29/5/2024 | KKE, KF Kongsberg kino, Kongsberg energiselskap | Generalforsamlingspapirer ASVO |
| 26/6/2024 | Eierskapsmelding (trukket) , Kongsberg Tomteselskap, KKE | Ja, omtales i eierskapsmeldingen |
| 28/8/2024 | KF Kongsberg kino | Nei |
| 30/10/2024 | KKE, KF Kongsberg Kino | Nei |
| 13/11/2024 | Nei | Nei |
| 27/11/2024 | KKE | Nei |
| 18/12/2024 | Nei | Nei |
| 6/2/2025 | KKE, tomteselskapet | Nei |
| 6/3/2025 | Nei | Nei |
| 13/3/2025 | Nei | Nei |
| 3/4/2025 | Eierskapsmelding del 1, KKE | Ja, omtales i eierskapsmeldingen |
| 7/5/2025 | Nei | Nei |
| 5/6/2025 | Kongsberg Energiselskap, Tomteselskapet , KKE, | Generalforsamlingspapirer ASVO |
| 21/8/2025 | Nei | Nei |
| 4/9/2025 | KKE | Nei |

Ledelsen i ASVO forklarer at selskapet tidligere har hatt årlige møter i formannskapet hvor de presenterer både måloppnåelse og resultater for tiltak og ikke bare økonomiske tall. Ledelsen forklarer at disse møtene var viktige for å formidle strategiske aspekter av virksomheten, men opplyser at dette møtet ikke har blitt gjennomført den siste tiden. Styreleder i ASVO understreker i høringsinnspill at selskapet ønsker å presentere for formannskapet, men ikke har fått anledning til det.

Ordfører forklarer også at den etablerte praksisen for informasjonsflyt mellom formannskapet og ASVO har vært preget av årlige møter i formannskapet i forbindelse med selskapets årsmelding og generalforsamling. I disse møtene har formannskapet hatt dialog med de største selskapene, inkludert ASVO. Ordfører opplyser imidlertid at denne formen for dialog har vært for overfladisk og tidspresset, og at det har vært lite rom for grundige diskusjoner om selskapets virksomhet og eventuelle behov for endringer.

Ordfører opplyser at det har vært et ønske om å endre denne praksisen, blant annet ved å innføre egne eierdager for formannskapet med mer tid til fordypning. Bakgrunnen er at det er formannskapet som er eierutvalget i kommunen. Det første slike møtet er planlagt gjennomført i september 2025 med to av selskapene. Hensikten er å gi politisk ledelse bedre innsikt i selskapenes virksomhet og å legge til rette for en mer grundig dialog om selskapenes rolle og utviklingsmuligheter.

Ifølge ordføreren er det etablert en ordning med egne «eierdager» for formannskapet, som er kommunens eierutvalg. Hensikten er å gi den politiske ledelsen bedre innsikt i selskapenes virksomhet og legge til rette for en grundigere dialog om selskapenes rolle og utviklingsmuligheter. Det første møtet er planlagt i september 2025, hvor kommunen vil gjennomføre en dyptgående gjennomgang av enkelte utvalgte selskaper. Ifølge kommunedirektøren er ASVO ikke blant selskapene som er valgt ut til denne første eierdagen.

Gjennomføring av generalforsamlingen

Basert på intervjuer fremkommer det at generalforsamlingen er en formalitet der vedtak fattet i formannskapet legges til grunn. Generalforsamlingen behandler ikke andre saker enn det som allerede er behandlet i formannskapet. Møtet består av de samme deltakerne som i eiermøtene, og ordføreren representerer eier. Det er vanligvis satt av en halvtime til å gjennomføre møtet, som følger en fastsatt agenda.

5.4. Eiermøter

Kommunens styringsdokumenter angir ulik frekvens for hvor ofte det skal avholdes eiermøter. Eierskapsmeldingens del 1 fastslår at uformelle eiermøter skal holdes jevnlig.⁷¹ Utkastet til meldingens del 2 fastsetter at eier, ved ordfører, skal innkalle til slike møter minimum én gang årlig.⁷² Kommunens årshjul for eierskap spesifiserer imidlertid at det skal gjennomføres eiermøter med det enkelte selskap minimum fire ganger per år.⁷³

Tabellen nedenfor oppsummerer aktivitetene i årshjulet for eierskapsoppfølging:

Tabell 6 Gjengivelse av årshjul i tabellform

| Måned | Aktivitet | Ansvarlig |
|-------|---------------------------------------|----------------------|
| Jan | | |
| Feb | Eierdag | Kommunedirektør |
| | Eiermøter AS | |
| Mar | | |
| Apr | Årsmelding og årsregnskap KF | Eierskapsgruppen |
| | Forberedte generalforsamling | |
| Mai | Eiermøter AS | Kommunedirektør |
| | Årsmelding og årsregnskap AS | |
| Jun | Generalforsamling AS'ene | Kommunedirektør |
| Jul | | |
| Aug | Starte forarbeid - valg av nye styrer | Politisk sekretariat |
| | Eiermøter AS | Kommunedirektør |
| Sep | | |
| Okt | Eierdag | Kommunedirektør |
| Nov | Valg av nye styrer | Kommunedirektør |
| Nov | Eiermøter AS | Kommunedirektør |
| Des | | |

Administrasjonen forklarer at eierskapsmeldingen angir et minimum antall eiermøter, mens årshjulet representerer en ambisjon om å gjennomføre fire møter årlig. Kommunedirektøren opplyser at antall møter som gjennomføres avhenger av kapasitet. Kommunedirektøren forklarer at mye arbeid knyttet til økonomi og tiltak, samt kapasitetsbegrensninger, har medført at kommunen ikke har gjennomført flere eiermøter.

Styreleder og daglig leder i ASVO opplyser at eiermøtene i praksis gjennomføres omtrent to ganger årlig, og at ordningen ble innført for få år siden. Styreleder og daglig leder kjenner ikke til kommunens årshjul for eierskap.

⁷¹ Kongsberg kommune (2025) Eierskapsmelding-del 1 - generell del

⁷² Kongsberg kommune (2025) Eierskapsmelding. Del 2 Eierstrategi for de enkelte selskaper

⁷³ Kongsberg kommune (2025) Årshjul for eierskap

Struktur og forberedelser

Flere informanter peker på utfordringer knyttet til Eiermøtenes struktur og forberedelse. ASVOs ledelse opplever at Eiermøtene mangler formål og struktur og er lite målrettede. Ledelsen opplyser at selskapet ikke har opplevd at kommunen kommer med tydelige agendapunkter eller formidler klart hva eier ønsker å drøfte i møtene. Eiermøtene får dermed ofte en enveiskarakter der styreleder og daglig leder presenterer selskapet, men at det blir begrenset dialog og tilbakemelding fra kommunens side. Selskapets ledelse etterlyser mer struktur og tydelige agendaer fra kommunens side, og ønsker at eier kommer med synspunkter på hva som er viktig å drøfte.

Kommunens administrasjon opplyser at den kommende eierskapsmeldingen del 2, som inneholder eierstrategien, vil kunne gi et bedre grunnlag for å formidle forventninger og mål i fremtidige Eiermøter. Administrasjonen vurderer imidlertid Eiermøtene med selskapet som i hovedsak gode, men kommunedirektøren anerkjenner at de kan gjennomføres mer strømlinjeformet. Kommunen har i stor grad lagt til rette for at selskapet informerer om sin virksomhet i Eiermøtene, som har funnet sted ved selskapets hovedkontor. Administrasjonen anser også at begge parter har et ansvar for kvaliteten på møtene. Kommunedirektøren presiserer at for å forbedre dialogen, må kommunen gjennomføre møtene med planlagt hyppighet og med en tydelig agenda.

Ordfører fremhever også at det er et forbedringspotensial i gjennomføringen av Eiermøtene med ASVO. Ordfører mener at Eiermøtene i større grad bør handle om selskapets utvikling, måloppnåelse og hvordan selskapet følger opp eierstrategien som er satt. Ordfører forklarer at det er behov for å tydeliggjøre kommunens forventninger til selskapet, og peker på at dette bør gjøres gjennom eierstrategien for ASVO. Det understrekes at Eiermøtene ikke skal være arena for å gi styringssignaler, men at de skal ta utgangspunkt i de formelle forventningene som er fastsatt i eierstrategien.

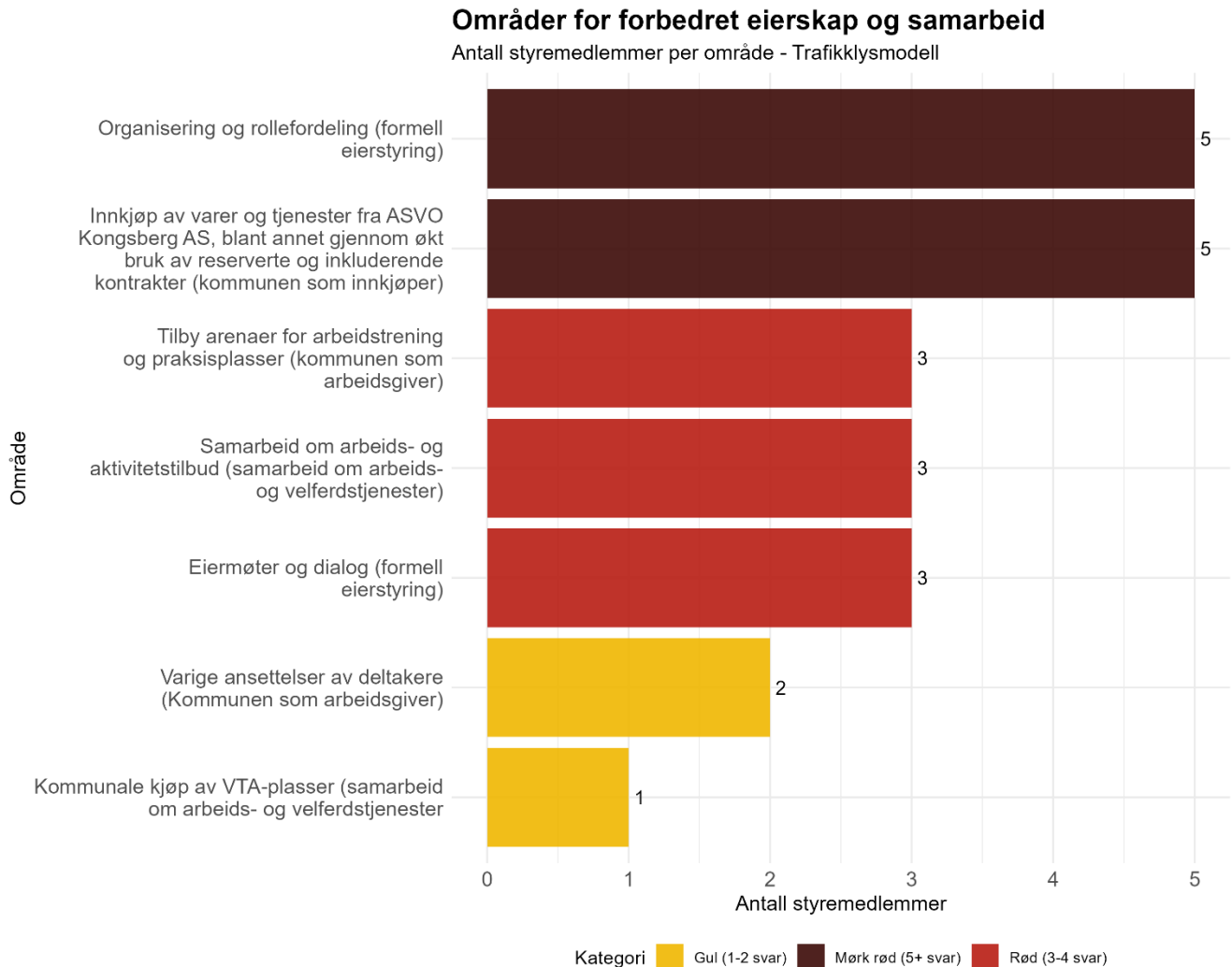
5.5. Strategisk bruk av ASVO

Spørreundersøkelsen viser at styremedlemmene har delte oppfatninger om kvaliteten på samarbeidet mellom kommunen og ASVO. Tre av fem styremedlemmer svarer at samarbeidet i noen grad er godt, mens ett styremedlem mener samarbeidet i liten grad er godt. Kun ett styremedlem vurderer at det i stor grad er et godt samarbeid. Ingen styremedlem svarer i svært stor grad på spørsmålet.

På åpent spørsmål om hvordan samarbeidet kan bli bedre, framkommer det at kommunens målsetninger for selskapet ikke er tydelige. Dette kan tyde på at styremedlemmet savner en eierstrategi med klare målsetninger.

Samtlige fem styremedlemmer peker på innkjøp av varer og tjenester fra ASVO som det området med størst behov for forbedringstiltak. Alle styremedlemmene identifiserer også organisering og rollefordeling innen Eierstyringen som et forbedringsbehov. Tre styremedlemmer ser forbedringspotensial innen Eiermøter og dialog, samt samarbeid om arbeids- og aktivitetstilbud. To styremedlemmer peker på varige ansettelser av deltakere som et forbedringsområde, mens ett styremedlem identifiserer kommunale kjøp av VTA-plasser som et relevant forbedringsområde. Se figur for illustrasjon.

Figur 9 Kryss av for områder ved eierstyringen hvor du mener det er størst behov for forbedringstiltak (flere kryss mulig) (N = 5)



Selskapets ledelse opplyser at ASVO ikke har erfaring med bruk av reserverte eller inkluderende kontrakter, da kommunen ikke benytter disse kontraktsformene. ASVO er avhengig av kommunestyrets støtte for å kunne levere tjenester til kommunen, og selskapet har potensial til å gjøre mer for både kommunen og egne ansatte gjennom et tettere samarbeid. Selskapets ledelse uttrykker frustrasjon over at kommunen ikke utnytter selskapets potensial og kompetanse. Både styreleder og daglig leder opplever at politikerne uttrykker positive intensjoner, men at disse ikke følges opp med konkrete handlinger i praksis.

Ordfører deler vurderingen til selskapets ledelse. Ordfører forklarer at det i praksis har vært utfordringer knyttet til innkjøpsreglement og krav om anbud, og at administrasjonen har vist til formelle hindringer for å benytte reserverte og inkluderende kontrakter. Ordfører understreker at det er et sterkt politisk ønske om å utnytte potensialet i samarbeidet med ASVO bedre, og at det er overmodent å ta i bruk de mulighetene som ligger i regelverket. Ordfører peker på at det er viktig å finne riktig inngang for å få dette på plass, og at det kan være nødvendig med en tydelig politisk bestilling for å sikre gjennomføring.

Administrasjonen forklarer i intervju at det er mye samarbeid mellom ASVO som tiltaksbedrift og kommunen, men at det kan eksistere et potensial for utvidet samarbeid. Dette må imidlertid skje innenfor rammene av samarbeidsavtaler og anskaffelsesregelverkets krav. Kommunedirektøren opplyser også at det er behov for

mer konkret informasjon fra ASVO om tjenestene de kan tilby for å kunne vurdere potensialet for utvidet samarbeid innenfor gjeldende juridiske rammer.

I høringsrunden presiserer kommuneadvokaten at kommunen i stor grad bidrar til kjøp av varer og tjenester fra ASVO. Kommunen benytter ASVO til levering av tjenester innen kantine, catering, frukt, og intern post / makulering. Det er imidlertid ikke kartlagt hvorvidt det finnes et potensiale for å inngå samarbeid på andre områder. Det påpekes også at et eventuelt samarbeid må følge regelverket og utgjøre en god løsning for både ASVO og kommunen.

Det kommer videre fram i høringsrunden at styreleder i ASVO er uenig i påstanden om at kommunen «i stor grad» bidrar til kjøp av varer og tjenester fra ASVO. Styreleder viser til at kommunale kjøp kun utgjør en liten andel av ASVOs totale omsetning, og at kommunen nylig har redusert sitt kjøp ved at tekstilkjøring i helsesektoren er falt bort. Styreleder påpeker videre at kommunens samlede innkjøpsvolum er betydelig, mens andelen som går til ASVO er liten.

Revisjonen bemerker at kommunen ikke har kartlagt mulighetsrommet for kjøp av varer og tjenester fra selskapet. Det er ulike oppfatninger mellom kommuneadvokaten og selskapets ledelse når det gjelder i hvilken grad kommunen benytter ASVO som tjenesteleverandør.

Revisjonens gjennomgang av styreprotokoller viser at utvidet kommunal egenregi har vært et tema i styremøtene. I et styremøte 12. november 2024 (sak 31/24), orienterte styreleder og daglig leder om høstkonferansen til arbeidsgiverforeningen for Vekst- og attføringsbedrifter (ASVL). Det ble fremhevet at flere bedrifter har etablert tette samarbeid med sine eierkommuner gjennom for eksempel etablering av datterselskap, bruk av utvidet kommunal regi, og ved å bidra til kommunens helsetilbud.⁷⁴

Videre orienterte daglig leder i styremøte 18. februar 2025 (sak 04/25) om en samling arrangert av ASVL i Bergen. Tema for samlingen var blant annet bruk av reserverte kontrakter, og en representant fra Bergen kommune delte erfaringer med kontrakter som omfatter tilrettelagte arbeidsplasser i kommunen.⁷⁵

⁷⁴ ASVO-Kongsberg AS (2024) Protokoll fra styremøte 12. november 2024.

⁷⁵ ASVO-Kongsberg AS (2024) styreprotokoll 18. februar 2025

6. Nødvendig kompetanse i styret

6.1. Valgkomite

Organisering og mandat

Kongsberg kommune har etablert en valgkomité for kommunens tre heleide aksjeselskaper, inkludert ASVO. Komiteen består av fem medlemmer som velges av kommunestyret for en periode på to år.⁷⁶

Valgkomiteens leder forklarer at komiteen består av både politikere og andre innbyggere, og at valgkomiteens leder selv er politisk aktiv i Kongsberg kommune. Komiteen er etablert for å profesjonalisere og tydeliggjøre prosessen rundt valg av styremedlemmer. Leder forklarer at frem til forrige periode⁷⁷ (da valgkomiteen ble opprettet) ble alle styremedlemmer valgt av og blant representanter i kommunestyret, og at valgkomiteen ble etablert for å gå bort fra denne ordningen.

Instruks og retningslinjer

En instruks for valgkomiteen er tilgjengelig på [kommunens nettsider](#).⁷⁸ Ifølge instruksen skal komiteen vurdere erfaring, kompetanse og kapasitet, samt sikre rimelig representasjon med hensyn til kjønn og bakgrunn. Valgkomiteen skal også utvikle retningslinjer med kriterier for styremedlemmenes kvalifikasjoner og sikre at styret tilfredsstiller krav til uavhengighet.⁷⁹

Instruksen for valgkomiteen stiller også krav til hva innstillingen skal inneholde og hvordan den skal behandles. Innstillingen skal inneholde relevant informasjon om de foreslåtte kandidatene og den samlede styresammensetningen. Det skal spesifikt redegjøres for kandidatenes kompetanse, kapasitet og uavhengighet. I tillegg skal det opplyses om alder, utdanning, yrkeserfaring, hvor lenge vedkommende har vært styremedlem, og eventuelle andre vesentlige oppdrag. Valgkomiteens leder skal presenterer innstillingen som en orienteringssak for kommunestyret. Presentasjonen skal også omfatte en redegjørelse for komiteens arbeid. Etter at kommunestyret har fattet sitt vedtak, blir innstillingen formelt lagt frem for selskapets generalforsamling.⁸⁰

Kommunedirektøren viser til at eierskapsmeldingen del 1 også fastsetter forventninger til kompetanse i styrene, og at disse også skal styre valgkomiteens arbeid.

Kartlegge kompetansebehov

Valgkomiteens leder forklarer at komiteens prosess for å kartlegge kompetansebehov innebærer telefonsamtaler med styreleder, daglig leder og i enkelte tilfeller andre styremedlemmer som ikke er på valg. Informasjonen fra disse samtalene sammenstilles til et dokument, og valgkomiteen vurderer deretter kompetansebehovet ut fra denne dokumentasjonen. Valgkomiteen gjennomfører også et formøte hvor det bestemmes konkrete kriterier i forkant av valg av kandidater til generalforsamlingen.

Valgkomiteens leder er kjent med at ASVO er i gang med egevalueringer, men har ikke mottatt resultater fra disse. Ingen av styrene i de heleide aksjeselskapene i Kongsberg kommune deler sine egevalueringer med valgkomiteen.

⁷⁶ Kongsberg kommune (2021) Instruks for valgkomite for Kongsberg kommunes heleide AS

⁷⁷ Perioden 2019 - 2023

⁷⁸ Kongsberg kommune (2021) Instruks for valgkomite for Kongsberg kommunes heleide AS

⁷⁹ Kongsberg kommune (2021) Instruks for valgkomite for Kongsberg kommunes heleide AS

⁸⁰ Kongsberg kommune (2021) Instruks for valgkomite for Kongsberg kommunes heleide AS

Styreleder i ASVO forklarer imidlertid at det er en dialog med valgkomiteens leder om styrets kompetansebehov. Eventuelle behov for endringer eller tilførsel av kompetanse kan dermed kommuniseres tidlig til valgkomiteen. Det er ikke etablert en formell rutine for å rapportere resultatene fra egevalueringen til valgkomiteen, men styreleder vurderer at dagens praksis fungerer tilfredsstillende.

Vurdere mulige kandidater

Valgkomiteen har ikke utarbeidet skriftlige kriterier som definerer kompetansebehovet for det enkelte selskap. Valgkomiteens leder opplyser at kriteriene som legges til grunn varierer avhengig av det enkelte styrets behov, og at valgkomiteen vurderer kompetanse, egnethet og kjennskap til bransjen når aktuelle kandidater skal identifiseres. Personlig egnethet og dynamikken i styret vektlegges i vurderingen. Valgkomiteen utarbeider lister over aktuelle kandidater basert på disse vurderingene.

Valgkomiteens leder er usikker på om det er behov for egne skriftlige kriterier for det enkelte selskap, og forklarer at slike selskapsesifikke kriterier muligens kan være en hemsko for komiteens arbeid. Valgkomiteen må aktivt søke etter relevant kompetanse og gjøre egne vurderinger for å få grep om hva som skal vektlegges. Lederen opplyser at uten denne søkeprosessen vil ikke valgkomiteen få tilstrekkelig forståelse av kompetansebehovet.

Styreleder i ASVO mener imidlertid at valgkomiteen bør tydeliggjøre kriteriene for valg av styremedlemmer, begrunne sine forslag og involvere styret mer systematisk i prosessen. Styreleder ønsker også at valgprosessen skal være mer forutsigbar og åpen.

Innstillinger med begrunnelser til generalforsamlingen

Ifølge instruksen skal valgkomiteen i sin innstilling gi relevant informasjon om kandidatenes kompetanse, kapasitet og uavhengighet, samt opplysninger om alder, utdanning og yrkesmessig erfaring.⁸¹ Komiteen begrunner likevel ikke sine forslag til kandidater skriftlig.

Valgkomiteens leder forklarer at komiteen sender en e-post til administrasjonen med valgkomiteens innstilling. Begrunnelser fremgår imidlertid ikke av innstillingen, fordi valgkomiteen ikke ønsker å dele sine vurderinger.

Både styreleder i ASVO og ordfører bekrefter at innstillingen fremmes uten begrunnelser. Ordfører forklarer at det ikke har vært praksis for at valgkomiteen gir skriftlige begrunnelser for valg av styremedlemmer i forbindelse med generalforsamlinger. Styreleder opplyser imidlertid at det er ønskelig at innstillingene inneholder tydelige begrunnelser for valgte kandidater, med vurderinger av kompetanse og kapasitet opp mot selskapets behov.

Kommunens årshjul for eierskap fastsetter at eier skal gi valgkomiteene nødvendige innspill og føringer før komiteene starter sitt arbeid.⁸² Lederen for valgkomiteen opplyser imidlertid at valg av kandidater i inneværende periode ikke har vært drøftet med ordfører/formannskapet. Ordfører har ikke vært kjent med at det forventes dialog mellom valgkomité og ordfører/eier.

Informasjon og kommunikasjon til styrekandidater

Det er ikke avklart hvem som har ansvaret for å kommunisere med og følge opp styrekandidater etter at valgkomiteen har levert sin innstilling. Lederen for valgkomiteen opplyser at komiteen anser sitt arbeid som fullført når innstillingen oversendes administrasjonen og at det ikke er deres oppgave å følge opp kandidatene

⁸¹ Kongsberg kommune (2021) Instruks for valgkomite for Kongsberg kommunes heleide AS

⁸² Kongsberg kommune (2025) Årshjul for eierskap

videre. Det er imidlertid ikke etablert en ordning for hvem i kommunen som skal ivareta denne oppgaven. Mangelen på en definert prosess fører til at styremedlemmer har vært usikre på om de er gjenvalgt, og at nye styremedlemmer kan være uforberedte til sitt første styremøte.

Valgkomiteens leder forklarer at kandidater dermed har trukket seg etter å ha blitt innstilt, og peker på manglende kommunikasjon som en mulig årsak. Ordfører opplyser også at det har vært tilfeller der styremedlemmer ikke har visst om de har blitt valgt på nytt eller ikke. Styreleder i ASVO forklarer også at kandidater som blir valgt inn i styret ofte ikke får tydelig beskjed om dette på forhånd, og at de kan være uforberedt på rollen når de møter til første styremøte. Funn fra en spørreundersøkelse til styret underbygger dette, der medlemmer beskriver svakheter i informasjonsflyten, blant annet med manglende kontakt med valgkomiteen over flere måneder og et behov for bedre informasjon om hva styrevervet innebærer.

6.2. Styrets arbeidsprosesser

Styrets sammensetning og organisering

Styret i ASVO består av fem faste medlemmer og ett varamedlem. Tabellen nedenfor viser styrets sammensetning per 2025.

Tabell 7 Styret i ASVO i 2025

| Posisjon | Navn | Født | Alder | Kjønn | Honorar/lønn |
|-----------------|------------------------------|------|-------|--------|--------------|
| Styrets leder | Tone Lohndal Hogstad | 1982 | 43 | Kvinne | 80000 |
| Nestleder styre | Stein Sandvold | 1965 | 60 | Mann | 50000 |
| Styremedlem | Barbro Hjermundrud Major | 1989 | 36 | Kvinne | 40000 |
| Styremedlem | Petter Nerdrum ⁸³ | 1975 | 50 | Mann | 40000 |
| Styremedlem | Terje Navjord Jensen | 1964 | 61 | Mann | 40000 |
| Varamedlem | Silvia Skårvik ⁸⁴ | 1967 | 58 | Kvinne | 40000 |
| Daglig leder | Jane Midtbø | 1960 | 65 | Kvinne | |

Styret har en jevn kjønnsfordeling med tre kvinner og tre menn (inkludert vara). Aldersspennet varierer fra 36 til 61 år. Tre av styremedlemmene er politisk aktive i Kongsberg kommune. Styreleder er representert i kommunestyret, mens to av styremedlemmene sitter i formannskapet.

Spørreundersøkelsen til styremedlemmene viser at styret har en blanding av erfarne og mindre erfarne medlemmer. To styremedlemmer har over fem års erfaring med styrearbeid. Ett styremedlem har sittet i styret i 3-5 år, ett i 1-2 år, mens ett styremedlem ikke har svart på spørsmålet.

Styreinstruks

Styret i ASVO har fastsatt en styreinstruks med hjemmel i aksjeloven § 6-23. Styreinstruksen fastslår at styret skal sørge for forsvarlig organisering av selskapet og føre tilsyn med den daglige ledelsen. Styret skal påse at økonomistyring, regnskapet og formuesforvaltning er under betryggende kontroll. Styret skal blant annet behandle saker som gjelder ansettelse og oppsigelse av daglig leder, strategiplaner, årsbudsjetter og årsregnskap.⁸⁵

⁸³ Representerer ansatte

⁸⁴ Vara for ansattrepresentant

⁸⁵ Styreinstruks ASVO-Kongsberg AS

Styreinstruksen fastsetter at daglig leder skal utøve den daglige ledelsen i samsvar med styrets retningslinjer og har ansvar for at regnskap og formuesforvaltning følger gjeldende regelverk. Daglig leder skal forberede saker til styret i samråd med styrets leder, sende månedlige driftsregnskaper med kommentarer til styremedlemmene og gi redegjørelser ved behov. Instruksen fastsetter videre at styret skal innkalles med en ukes varsel sammen med nødvendig saksgrunnlag, at styremøtene skal protokollføres, og at det skal utarbeides en årsplan for ordinære styremøter.⁸⁶

Styreinstruksen inneholder ikke bestemmelser om styrets egenevaluering, årlig gjennomgang av selskapets risikoområder og internkontroll, eller behandling av etiske retningslinjer for virksomheten. Instruksen stiller krav om månedlig rapportering om regnskap, men har ingen tilsvarende krav om å rapportere om måloppnåelse eller kvaliteten i tjenestene som leveres.⁸⁷

Styreleder opplyser at styret sist behandlet styreinstruksen i mai 2025, og at det jevnlig vurderer om instruksen er dekkende for virksomhetens behov. Ifølge daglig leder har styret et velfungerende samarbeid, og instruksen oppleves som tilpasset selskapets størrelse og kompleksitet. Styret anser det ikke som nødvendig å utvide instruksen med mer detaljerte bestemmelser. Daglig leder opplyser at styret også behandler saker som ikke er formalisert i instruksen, blant annet informasjon om ISO-sertifisering og løpende rapportering i relevante saker.

Spørreundersøkelsen viser at oppfatningene blant styremedlemmene om styreinstruksen i all hovedsak er positive. På spørsmål om styrets oppgaver er godt nok definert, svarer to styremedlemmer i stor grad, ett styremedlem svarer i svært stor grad, og ett medlem svarer i noen grad. Ingen svarer i liten grad. Ett medlem (vara) har ingen oppfatning. Svarfordelingen er identisk på spørsmål om styreinstruksen legger tilstrekkelig føringer for styrets arbeid. På spørsmål om styreinstruksen legger tilstrekkelige føringer for daglig leder, er svarfordelingen også relativt lik, men her svarer også ett medlem i liten grad.

Flertallet av styremedlemmene vurderer også at styreprotokollene har tilstrekkelig kvalitet. Tre av fem styremedlemmer mener protokollene i stor grad har tilstrekkelig kvalitet, mens to av fem svarer i noen grad er tilstrekkelig. Ingen styremedlemmer har svart i liten grad på spørsmålet.

Årsplan for styret

Styret i ASVO har fastsatt en årsplan for styrearbeidet i perioden 2024-2025. Styret behandlet forslag til årsplan 17. september 2024. Forslaget ble lagt frem av daglig leder og vedtatt uten endringer.

Planen omfatter fem ordinære styremøter, samt generalforsamling. Årsplanen viser at styret skal behandler årsplan for styrearbeid og resultat per 31. juli i september. I november behandles forslag til budsjett, strategisk plan og pensjon/KLP. I desember behandles eventuelt endelig budsjett samt årsplan for selskapet. I februar er ISO-sertifisering tema, mens regnskap, styrets årsberetning og regnskap for første kvartal behandles i april. Generalforsamlingen, samt lønn for daglig leder behandles i juni. Faste orienteringssaker til styret gjelder arbeidsmiljø, produksjon og tjenester, regelendringer og nyheter fra NAV samt andre relevante forhold. Den årlige styreevalueringen er ikke omtalt i årsplanen.⁸⁸

Styremedlemmene gir hovedsakelig positive vurderinger av styrets årlige plan for arbeidet i spørreundersøkelsen. Styremedlemmene har også gjennomgående positive vurderinger av styrelederens arbeidsform og møteledelse.

⁸⁶ Styreinstruks ASVO-Kongsberg AS

⁸⁷ Styreinstruks ASVO-Kongsberg AS

⁸⁸ ASVO-Kongsberg AS. Årsplan for styrearbeid 2024/2025

Styrets egnevaluering

Styret har siden 2024 gjennomført egnevalueringer basert på vurdering av kompetanse, interesse og tilgjengelighet. I den første vurderingen, som ble gjennomført i mai 2024 vurderte styret den samlede kompetansen som tilstrekkelig. Styret vedtok samtidig å drøfte disse forholdene årlig i lys av selskapets løpende behov.⁸⁹

I den andre evalueringen i 2025 konkluderte styret også enstemmig med at sammensetning og kompetansen er tilfredsstillende, og at både arbeidsklima og møtестruktur fungerer godt.⁹⁰

Styreleder forklarer at styret gjennomfører egnevalueringene gjennom åpen dialog i styret om styrets arbeid, kompetansebehov og eventuelle forbedringsområder. Resultater formidles ikke formelt til valgkomiteen, men styreleder har en dialog med valgkomiteens leder om kompetansebehov.

Spørreundersøkelsen viser at styremedlemmene er fornøyde med evalueringens kvalitet og vurderer styrets kompetanse, sammensetning og teamfunksjon positivt. Det er imidlertid noe variasjon i oppfatningen av takhøyde i diskusjonene, der ett medlem ser rom for forbedring av diskusjonsklimaet.

Styremedlemmene vurderer også styrets verdigrunnlag positivt i spørreundersøkelsen, med full enighet om at verdiene åpenhet, tillit og integritet preger styret. Ansvarlighet vurderes noe lavere, med ett styremedlem som svarer i noen grad.

Selskapsstrategi

Styret i ASVO har vedtatt en strategiplan for perioden 2025–2029. Styreprotokollene viser at styret startet arbeidet med ny strategiplan i 2023. Det ble avholdt strategidag i april 2024, og strategiplanen for 2025-2029 ble godkjent i november 2024.

I strategiplanen fastsetter styret konkrete resultatmål for selskapets arbeidsmarkedstiltak. For tiltaket arbeidsforberedende trening (AFT) er hovedmålet at 50 prosent av deltakerne skal gå over til arbeid eller utdanning, noe som samsvarer med det nasjonale målet fra NAV. Planen fastsetter i tillegg at handlingsplaner skal sendes NAV innen fire uker for alle deltakere, at alle skal delta minimum 15 timer per uke innen fire uker, og at gjennomsnittlig tid fra oppstart til ekstern praksis skal være under 16 uke.⁹¹

For tiltaket varig tilrettelagt arbeid (VTA) er målet i strategiplanen å tilby en overgang til ordinært arbeidsliv eller VTA i ordinær virksomhet (VTA-O) for de arbeidstakerne det er relevant for. For det kommunale tiltaket «I Gang» er det satt et mål om 80 prosent oppmøte og at 50 prosent av deltakerne skal gå over til arbeid, utdanning eller andre statlige arbeidstiltak.⁹²

Ifølge strategiplanen skal ASVO være NAVs foretrukne leverandør av AFT-tiltak i Kongsberg kommune. Selskapet skal også sikre kvaliteten i tjenestene ved å gjennomføre regelmessige bruker- og kundeundersøkelser og opprettholde sin ISO 9001:2015-sertifisering.⁹³

Selskapets ledelse opplyser at ASVO har utviklet strategiplanen for 2025-2029 gjennom en prosess som omfatter styreseminar med ekstern bistand, gruppearbeid og involvering fra alle avdelinger. Prosessen beskrives som omfattende og strukturert, der avdelinger og arbeidsoppgaver er vurdert opp mot NAVs krav og

⁸⁹ ASVO-Kongsberg AS (7. mai 2024) Styreprotokoll

⁹⁰ Epost fra daglig leder i ASVO 11. juni 2026.

⁹¹ ASVO. Strategiplan for ASVO Kongsberg AS 2025-2029

⁹² ASVO. Strategiplan for ASVO Kongsberg AS 2025-2029

⁹³ ASVO. Strategiplan for ASVO Kongsberg AS 2025-2029

selskapets formål. Styret har fulgt opp strategiarbeidet løpende i styremøtene og diskutert innholdet underveis.

Selskapets ledelse forklarer at strategiplanen for 2025–2029 er presentert i eiermøter, men at den ikke er formelt oversendt til eier. Både styreleder og daglig leder uttrykker imidlertid et ønske om mer dialog med eier om strategiske spørsmål og ser et potensial for å styrke samarbeidet om strategiske prioriteringer. Ledelsen opplyser at de har benyttet kommunens eierskapsmelding i strategiarbeidet, men at meldingen inneholdt få konkrete punkter å forankre selskapets strategi i. Styreleder vurderer at en tettere dialog og samarbeid med eier kan styrke selskapets samfunnsoppdrag og bidra til at selskapet i større grad når sine mål.

Administrasjonen og ordfører forklarer at kommunen som eier ikke har vært særlig involvert i selskapets strategiprosess. Administrasjonen vurderer imidlertid at eier i større grad burde vært involvert i selskapets strategiprosess. Eier kunne ha bidratt med innspill og gitt retning for selskapets strategiske utvikling. Kommunedirektøren utdyper at strategiplanen burde vært forelagt formannskapet for å innhente synspunkter og tilbakemeldinger før styret vedtok den. Det vises i den forbindelse til at andre kommunale selskaper har hatt omfattende strategiprosesser med politisk involvering og behandling.

Ordfører opplyser også at det er naturlig at selskapet informerer om sitt strategiarbeid i dialogen med eier, for eksempel i møter med formannskapet. Det forventes at selskapet orienterer om pågående strategiprosesser slik at eier får innsikt i selskapets utvikling og prioriteringer. Ordfører vurderer det imidlertid som positivt at styret utarbeider en strategiplan og ser dette som en naturlig del av styrets ansvar. Samtidig understreker ordfører at det er behov for å gjøre informasjonsflyten tydeligere og i større grad involvere eier i slike prosesser.

Styrets tilsynsansvar

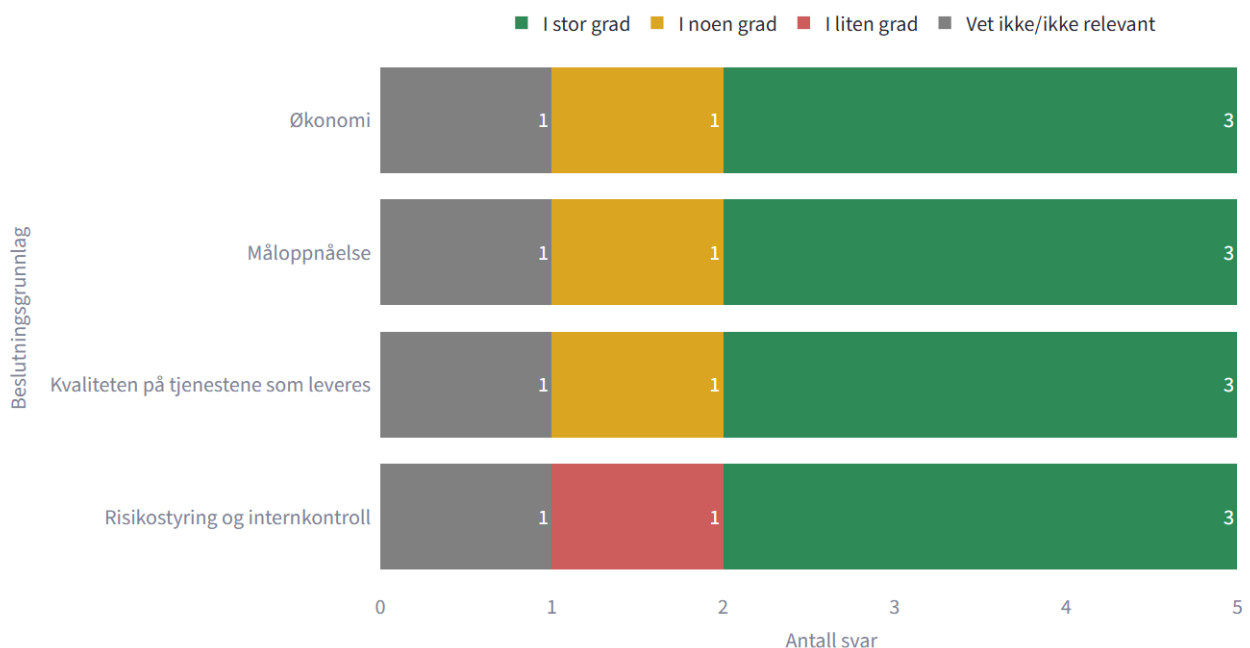
Spørreundersøkelsen til styremedlemmene viser at samtlige vurderer at styret i stor grad ivaretar ansvaret for å arbeide med selskapsstrategi. For andre oppgaver, som å føre kontroll med daglig leder og arbeidet med risikostyring og internkontroll, er det en tendens til at færre svarer i stor grad og flere i noen grad. Dette gjelder spesielt oppgaven med risikostyring og internkontroll, der ett styremedlem mener denne oppgaven ivaretas i liten grad. Se figur for illustrasjon.

Figur 10 I hvilken grad ivaretar styret følgende oppgaver på en god måte



Ett flertatt av styremedlemmene opplever å få et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag fra ledelsen på de etterspurte områdene. Områdene økonomi, måloppnåelse og tjenestekvalitet fremstår som de mest positive, selv om ett styremedlem på alle disse punktene kun i noen grad finner grunnlaget tilstrekkelig. Området risikostyring og internkontroll skiller seg ut, ettersom ett styremedlem opplever beslutningsgrunnlaget som utilstrekkelig. Se figur for illustrasjon.

Figur 11 I hvilken grad får styret et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag fra ledelsen på følgende områder



7. Vurderinger og konklusjon

Problemstilling 1: Sentrale styringsdokumenter

Eierskapsmelding

Revisjonen ser det som positivt at kommunen har igangsatt et arbeid med å utarbeide en ny eierskapsmelding. Del 1 av eierskapsmeldingen, med overordnede prinsipper for eierstyring og oversikt over selskapene, ble vedtatt av kommunestyret 23. april 2025. Del 2 med selskapenes formål og selskapsspesifikke eierstrategier er imidlertid ikke politisk vedtatt per oktober 2025. Revisjonen vurderer at de overordnede delene av meldingen, som omhandler kommunens prinsipper for eierstyring, oversikt over selskapene og formål, er gode og i tråd med prinsipper for god eierstyring. Når del 2 blir vedtatt, vil meldingen derfor etter revisjonens vurdering oppfylle de grunnleggende minimumskravene i kommuneloven.

Eierstrategi

Kommunestyret har vedtatt at det skal utarbeides eierstrategier for det enkelte selskap. Revisjonen vurderer imidlertid at utkastet til eierstrategi for ASVO er for generelt til å fungere som et effektivt styringsdokument. Utkast til eierstrategi for ASVO gir i begrenset grad uttrykk for politiske ambisjoner eller konkrete forventninger utover det overordnede samfunnsformålet. Når strategien i hovedsak gjentar selskapets formål uten å omtale politiske mål og ambisjoner eller mulig virkemiddelbruk, har den etter revisjonens vurdering i begrenset grad en funksjon som et strategisk verktøy for oppfølging og samarbeid. Dette skaper en risiko for at kommunens politiske intensjoner for selskapet ikke blir tilstrekkelig operasjonalisert og implementert og at eierstyringen blir uklar. Som en konsekvens av dette kan også eierdialogen bli mindre målrettet.

Det er heller ingen kobling mellom utkast til eierstrategi og selskapets egen strategiplan, noe som indikerer et forbedringspotensial når det gjelder samspillet mellom eiers og selskapets strategiprosesser.

Undersøkelsen viser også at det er begrenset involvering i strategiprosessene både internt i kommunen og mellom kommunen og selskapet. Revisjonen vurderer at den manglende samhandlingen i strategiarbeidet utgjør en risiko for både eier og selskap. Uten selskapets medvirkning kan eierstrategien bli for generell og i for liten grad ta hensyn til selskapets kompetanse og ressurser innen kvalifisering og utvikling. Tilsvarende kan selskapets strategi avvike fra overordnede politiske mål og forventninger dersom den ikke er forankret hos eier. På denne bakgrunn vurderer revisjonen at både eier og selskap bør etablere en tettere og mer formalisert dialog for å sikre at de strategiske planene blir gjensidig forankret og komplementære.

God praksis tilsier at eierstrategier for arbeidsmarkedsbedrifter bør være forankret bredt internt i kommunen. I denne sammenheng er det viktig at relevante fagområder involveres for å sikre at strategien reflekterer både kommunens faktiske behov og muligheter for samarbeid. Dette gjelder særlig fagområder med ansvar for helsetjenester, omsorg, sosiale tjenester og velferd. I Kongsberg kommune er disse fagområdene organisert under virksomhetene Helse og Mestring og Kultur og Velferd. Revisjonen vurderer på denne bakgrunn at en bredere involvering av relevante fagmiljøer i utformingen av eierstrategien kan bidra til å konkretisere kommunens behov og forventninger, og dermed gjøre strategien til et mer målrettet styringsverktøy

Vedtekter

Revisjonen finner at selskapets vedtekter er jevnlig oppdatert og i hovedsak i tråd med god praksis. Vedtektene fastsetter imidlertid en innkallsfrist til generalforsamlingen på tre uker, noe som avviker fra kommunens eierskapsmelding som krever en frist på minimum fire uker. Etter revisjonens vurdering

innebærer en kortere innkallingsfrist en risiko for at kommunen ikke får tilstrekkelig tid til å forankre saker politisk før generalforsamlingen. Kommunen bør derfor vurdere å sørge for at innkallingsfristen i vedtektene er lik innkallingsfristen i eierskapsmeldingen.

Andre forhold

På grunn av forventinger om åpenhet i eierstyring, bør sentrale dokumenter som eierskapsmeldingen være offentlig tilgjengelige for innbyggerne. Undersøkelsen viser at per oktober 2025 er del 1 av den nye eierskapsmeldingen, som ble vedtatt i april 2025, ennå ikke publisert på kommunens hjemmeside. I stedet ligger en utdatert versjon fra 2021 tilgjengelig. Revisjonen mener at innbyggerne bør ha tilgang til oppdatert og relevant informasjon om kommunens eierstyring på kommunens nettsider.

Kommunikasjon og forankring i kommunestyret

Rapportering

God eierstyring av offentlig eide selskaper forutsetter at eier definerer sitt informasjonsbehov og stiller tydelige krav til rapportering, slik at det er mulig å vurdere om selskapet når sine mål.

Kommunen stiller i liten grad tydelige krav til rapportering om selskapets måloppnåelse knyttet til samfunnsoppdraget. Det er i all hovedsak opp til styret å definere rapporteringskrav ifølge eierskapsmeldingen. Rapporteringen fra ASVO er primært økonomisk og organisatorisk orientert. ASVO utarbeider imidlertid en mer omfattende årsrapport til NAV med detaljert informasjon om tiltak og måloppnåelse, men denne informasjonen deles ikke med eier. Informasjonen som fremlegges for politisk nivå, gir derfor et begrenset grunnlag for å vurdere om selskapet drives i tråd med eiers intensjoner når det gjelder samfunnsoppdraget.

For et heleid kommunalt aksjeselskap med et tydelig samfunnsoppdrag, vurderer revisjonen at eier i utgangspunktet bør motta tilsvarende informasjon om måloppnåelse og resultater som det NAV mottar. Når eier ikke får tilgang til relevante informasjonen om kjernevirksomheten, svekkes grunnlaget for en reell eierstyring av selskapet med utgangspunkt i samfunnsoppdraget.

For å gi eier et bedre grunnlag for å vurdere måloppnåelse, kan rapportering eksempelvis ta utgangspunkt i de konkrete resultatmålene som selskapets styre selv har vedtatt i sin strategiplan for 2025–2029. Dette inkluderer målet om at 50 prosent av deltakerne i arbeidsforberedende trening (AFT) skal gå over til arbeid eller utdanning. Videre er det for det kommunale tiltaket «I Gang» satt et mål om at 50 prosent av deltakerne skal gå over til arbeid, utdanning eller andre statlige arbeidstiltak. For deltakere i tiltaket varig tilrettelagt arbeid (VTA) kan det i tillegg være aktuelt å rapportere kvalitativ informasjon om kvaliteten på tiltakene.

Revisjonen mener derfor at kommunen som eier bør stille tydeligere krav og forventinger om rapportering om måloppnåelse og kvalitet i tjenestene som leveres. Når relevant informasjon om selskapets resultater og tilstand ikke systematisk formidles til de folkevalgte, begrenses deres mulighet til å føre en reell kontroll med at samfunnsoppdraget blir ivaretatt. Dette er etter revisjonens vurdering viktig for å sikre en reell og helhetlig eierstyring på området. Ved å stille tydeligere krav til rapporteringen vil kommunen styrke grunnlaget for god eierstyring og samtidig øke åpenheten om selskapets virksomhet overfor både politiske organer og innbyggerne.

Undersøkelsen viser at ASVO i liten grad har presentert resultater og måloppnåelse for politisk nivå i 2024 og 2025. For å styrke den politiske forankringen har kommunen imidlertid etablert en ny ordning med egne eierdager for formannskapet, som skal gi mer tid til fordypning i selskapenes virksomhet. ASVO er imidlertid ikke blant selskapene som er valgt ut til å delta i 2025. Revisjonen ser det som positivt at kommunen tar grep

for å styrke den strategiske dialogen med selskapene. På denne bakgrunn vurderer revisjonen at ordningen med eierdager har potensial til å gi den politiske ledelsen bedre innsikt og styrke eierstyringen, også for ASVO på sikt.

Eiermøter

God eierstyring forutsetter en jevnlig og strukturert dialog mellom eier og selskap, der eiermøter fungerer som en sentral arena for gjensidig informasjonsutveksling og forventningsavklaring. Kongsberg kommune har, i tråd med dette, etablert en rutine for periodiske eiermøter med ASVO, og har i sitt årshjul for eierskap en ambisjon om fire slike møter årlig.

Undersøkelsen viser imidlertid at møtene i liten grad oppfyller sitt tiltenkte formål. Selskapets ledelse opplever at møtene mangler en tydelig agenda og et klart formål fra eiers side, noe som resulterer i en ensidig kommunikasjon hvor selskapet presenterer sin virksomhet uten å motta vesentlig dialog eller tilbakemelding. Kommunens administrasjon opplever at eiermøtene bidrar med god informasjon om selskapet, men anerkjenner at møtene kan bli mer strømlinjeformede. Administrasjonen peker også på at fraværet av en ferdigstilt eierstrategi kan være en medvirkende årsak til svakhetene ved eierdialogen

På denne bakgrunn vurderer revisjonen at selv om Kongsberg kommune har etablert en god formell rutine for eiermøter, har gjennomføringen av disse noen forbedringspunkter. Revisjonen mener at fraværet av en tydelig og politisk vedtatt eierstrategi svekker kvaliteten på dialogen. Uten et godt strategisk fundament mangler kommunen et konkret grunnlag for å formidle sine mål og forventninger til selskapet. Konsekvensen er at en viktig arena for strategisk dialog, forventningsavklaring og gjensidig forståelse mellom eier og selskap ikke blir tilstrekkelig utnyttet

Strategisk bruk av ASVO

For å styrke måloppnåelsen på arbeidsinkluderingsfeltet, kan kommunen som eier benytte en rekke strategiske virkemidler i tillegg til den formelle eierstyringen. Innenfor innkjøp av varer og tjenester kan kommunen benytte seg av utvidet egenregi eller bruk av reserverte og inkluderende kontrakter. Videre kan kommunen som arbeidsgiver systematisk tilby arenaer for arbeidstrening og praksisplasser i egne virksomheter, og vurdere varige ansettelse av tiltaksdeltakere. Kommunen kan også etablere et strukturert samarbeid med selskapet knyttet til arbeids- og aktivitetstilbud for målgruppen.

Undersøkelsen viser at kommunen benytter ASVO til levering av flere tjenester, som kantine, catering, frukt og intern post. Dette indikerer at kommunen i noen grad benytter strategiske virkemidler som kan understøtte ASVOs samfunnsoppdrag. Samtidig viser undersøkelsen at det er et opplevd gap mellom den politiske viljen til å bruke selskapet aktivt som et strategisk virkemiddel for arbeidsinkludering og den faktiske gjennomføringen i praksis. Både ordfører og selskapets ledelse peker på at positive intensjoner i for liten grad følges opp med konkrete handlinger utover de etablerte leveransene. Styremedlemmene uttrykker også at det finnes et forbedringspotensial, særlig knyttet til kommunens innkjøp av varer og tjenester fra ASVO. Kommunen har ikke systematisk kartlagt om det finnes et ytterligere potensial eller mulighetsrom for strategisk samarbeid med ASVO innenfor de rammene anskaffelsesregelverket gir. Revisjonen vurderer at en slik kartlegging av mulighetsrom for samarbeid kan bidra til å avklare om kommunen fullt ut utnytter de mulighetene som finnes til å understøtte selskapets samfunnsoppdrag. En slik kartlegging kan være relevant å gjennomføre i forbindelse med arbeidet med en eierstrategi for selskapet.

Revisjonen vurderer at manglende operasjonalisering av kommunens politiske mål og forventninger til samarbeid med ASVO Kongsberg AS, gjennom en vedtatt eierstrategi eller andre styringsdokumenter, kan bidra til at selskapets potensial som strategisk virkemiddel ikke utnyttes fullt ut. På denne bakgrunn vurderer

revisjonen at det kan foreligge et uforløst potensial for å styrke måloppnåelsen på området gjennom tydeligere strategisk styring og samarbeid.

Revisjonen vil også vise til at funn fra KS og Oslo Economics peker på at mange kommuner har et uforløst potensial på dette området. Dette indikerer at det ikke nødvendigvis foreligger rettslige hindringer for å benytte tilgjengelige virkemidler i større grad.

Problemstilling 3: Styrets sammensetning og kompetanse

Valgkomité

Revisjonen vurderer det som positivt at Kongsberg kommune har etablert en valgkomité med tilhørende instruks for å profesjonalisere valget av styremedlemmer. Dette legger et godt grunnlag for å sikre en uavhengig og kompetansebasert rekruttering til styrene i kommunens heleide aksjeselskaper.

Revisjonens finner imidlertid at gjennomføringen av valgkomiteens arbeid har noen svakheter. Dette gjelder særlig at det mangler skriftlige begrunnelser for innstillinger, at ansvaret for kommunikasjon med styrekandidater fremstår som uavklart, og at dialogen mellom komiteen og kommunen som eier er begrenset:

- Manglende begrunnelser: I henhold til både valgkomiteens instruks og anbefalinger for god eierstyring, skal komiteens innstillinger inneholde relevant informasjon om kandidatenes kompetanse og kapasitet. Undersøkelsen viser imidlertid at valgkomiteen ikke utarbeider skriftlige begrunnelser for sine forslag til kandidater.
- Uavklart ansvar: Undersøkelsen viser også at ansvaret for kommunikasjon med og oppfølging av styrekandidater fram til de tiltrer som styremedlem er uavklart i kommunen. Valgkomiteen anser sitt arbeid som avsluttet når innstillingen er oversendt, uten at det er etablert avklart hvem som skal ivareta den videre oppfølgingen. Dette har ført til konkrete negative konsekvenser, som at kandidater har vært usikre på sin status, har vært uforberedt til sitt første styremøte, og i enkelte tilfeller har trukket sitt kandidatur.
- Manglende dialog med eier: Kommunens årshjul for eierskap fastsetter at eier skal gi valgkomiteen nødvendige innspill og føringer før komiteen starter sitt arbeid. Undersøkelsen viser imidlertid at det i liten grad har vært drøftinger mellom eier (ordfører/formannskapet) og valgkomiteen i inneværende periode. Etter revisjonens vurdering er en god dialog mellom valgkomiteen og eier viktig for at eier skal kunne formidle sine forventninger til styrets sammensetning, samtidig som komiteens uavhengighet ivaretas

Revisjonen vurderer at disse svakhetene samlet sett svekker åpenheten og profesjonaliteten i rekrutteringsprosessen. Mangelen på skriftlige begrunnelser reduserer eiers mulighet til å etterprøve om de foreslåtte kandidatene tilfredsstillers selskapets kompetansebehov. Uavklarte kommunikasjonsrutiner skaper en uforutsigbar prosess for kandidatene og utgjør en risiko for at kommunen ikke lykkes med å rekruttere og beholde ønskede styremedlemmer. Etter revisjonens vurdering er også en god dialog mellom valgkomiteen og eier viktig at eier skal kunne formidle sine forventninger til styrets sammensetning, samtidig som komiteens uavhengighet ivaretas.

Styrets arbeidsprosesser

Etter revisjonens vurdering har styret etablert grunnleggende rutiner for styrearbeidet i ASVO gjennom styreinstruks, årsplan og egenevaluering. Styret har også utviklet en strategiplan for perioden 2025-2029 med konkrete resultatmål og god intern forankring. Prosessen har vært strukturert og har inkludert ekstern bistand, bred intern involvering og løpende oppfølging i styret. Revisjonen mener at strategiplanen gir et solid grunnlag for en målrettet drift og oppfølging av selskapets samfunnsoppdrag.

Undersøkelsen viser imidlertid at det er forbedringspotensial knyttet til eierinvolveringen i strategiprosessen, samt formalisering og rapportering internt i styret og til valgkomiteen:

- Eierinvolveringen i strategiprosessen: Strategiplanen ble vedtatt uten at kommunen som eier fikk tilstrekkelig anledning til å gi innspill underveis i prosessen, i tråd med krav og forventinger i eierskapsmeldingen. Dette skaper en risiko for at selskapets strategi ikke er i samsvar med kommunens overordnede mål og politiske intensjoner. For et kommunalt selskap med et tydelig samfunnsoppdrag er det vesentlig at eierens perspektiver integreres i strategiarbeidet
- Egevaluering: Styret har etablert en praksis med årlige egevalueringer. Det er imidlertid en svakhet at resultatene fra egevalueringen ikke kommuniseres skriftlig til valgkomiteen, noe som svekker komiteens grunnlag for å gjøre systematiske vurderinger av styrets kompetansebehov. Praksisen med egevaluering er foreløpig ikke formalisert i styreinstruksen eller i årsplanen, noe som kan gjøre ordningen sårbar ved endringer i styret eller ledelsen.
- Styreinstruks og årsplan: Styret har etablert hensiktsmessige styringsverktøy som sikrer en løpende økonomisk oppfølging av driften. Undersøkelsen viser imidlertid at det verken i styreinstruksen eller årsplanen stilles formelle krav til rapportering om måloppnåelse og kvaliteten på tjenestene som leveres. Et flertall av styremedlemmene opplever likevel at rapporteringen på disse områdene er tilstrekkelig. For en tiltaksbedrift er kvaliteten på tjenestene til målgruppen avgjørende for å kunne ivareta samfunnsoppdraget. Revisjonen mener derfor at styret bør vurdere å formalisere forventningene til slik rapportering i sine styringsdokumenter for å sikre en systematisk og løpende oppfølging av selskapets kjernevirksomhet.

Hovedkonklusjon

Kongsberg kommune har etablert flere systemer og rutiner for eierstyring av ASVO Kongsberg AS, men forvaltningen av eierinteressene har likevel noen forbedringspunkter. Revisjonen mener eierstyringen av ASVO preges av at politiske intensjoner og forventinger i for liten grad er konkretisert og operasjonalisert gjennom en eierstrategi, og at det derfor er for lite dialog mellom selskap og eier om samarbeidsmuligheter. For å sikre god forvaltning av eierinteressene bør kommunen tydeliggjøre sine forventninger gjennom en vedtatt eierstrategi, etablere klarere krav til rapportering om måloppnåelse, og styrke dialogen mellom eier, valgkomité og selskap.

Når det gjelder øvrige deler av kommunens eierskapsmelding (prinsipper, oversikt og formål), mener revisjonen at den i all hovedsak er god og at den vil være i tråd med kommunelovens minimumskrav når den er endelig vedtatt.

8. Anbefalinger

Revisjonen anbefaler Kongsberg kommune å:

1. Ferdigstille en eierstrategi for ASVO som tydeliggjør kommunens politiske ambisjoner, forventinger og muligheter for samarbeid. Som en del av dette arbeidet bør kommunen systematisk kartlegge mulighetsrommet for strategisk samarbeid. For å sikre at strategien reflekterer kommunens behov og muligheter, bør den utarbeides med bred involvering fra relevante fagmiljøer som helse og velferd og med selskapet.
2. Stille krav og forventninger om at selskapet rapporterer informasjon om måloppnåelse og kvalitet i tjenestene.
3. Sørge for at valgkomiteens innstillinger inneholder en skriftlig begrunnelse for hver kandidat.
4. Etablere tydelige rutiner for kommunikasjon med og oppfølging av styrekandidater gjennom hele prosessen.

Revisjonen anbefaler styret i ASVO å:

5. Sørge for en systematisk og tidlig involvering av eier i arbeidet med selskapets strategiplaner for å sikre politisk forankring.
6. Oversende en skriftlig oppsummering av resultatene fra egevalueringen til valgkomiteen som grunnlag for deres arbeid.

Drammen, 5. november 2025

Anne-Lise Stender

prosjektmedarbeider

Morten L. Kallevig

prosjektleder

Torkild Halvorsen

oppdragsansvarlig revisor

Referanser

Lover, forskrifter og reglement

Aksjeloven

Anskaffelsesforskriften

Forarbeider mv

Meld. St. 6 (2022 –2023) Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap

Veiledere og standarder

KS (2019) Håndbok for ordførere

KS (2020) Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll

KS (2020) Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll.

KS folkevalgtprogram 2019–2023

NUES (2021) Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse

OECDs retningslinjer for eierstyring og selskapsledelse i selskaper med statlig eierandel

PwC Norge (2024) Styreboken 2024

RSK 002 Standard for eierskapskontroll, fastsatt av NKRFs styre 12.08.2020,

Nettsider

<https://www.samfunnsbedriftene.no/advokattjenester/eierstyring-og-selskapsledelse/eierstyring/hva-er-en-eierstrategi/>

<https://www.drammen.kommune.no/om-kommunen/eierskap/eierpolitikk/eierstrategier/>

Rapporter og litteratur

Oslo Economics og KS (2022) Hvordan få flere i arbeid med aktiv eierstyring av arbeidsmarkedsbedrifter. Delrapport 1 og 2.

Viken kommunerevisjon (2022) Eierskapskontroll Kongsberg Tomteselskap AS

Dokumenter fra kommunen

ASVO (2024) Årsrapport 2024 ASVO-Kongsberg AS - AFT og VTA

ASVO (2014) Vedtekter Kongsberg ASVO

ASVO (2024) Årsberetning 2023; ASVO (2025) Årsberetning 2024

ASVO-Kongsberg AS (2024) Årsrapport 2024

ASVO-Kongsberg AS (2024) Årsrapport 2024. Rapport til NAV

Kongsberg kommune (2025) Årshjul for eierskap

Kongsberg kommune (2025) Eierskapsmelding del 1 - generell del, s. 16 og 17

Kongsberg kommune (2025) Eierskapsmelding. Del 2 Eierstrategi for de enkelte selskaper

Kongsberg kommune (2025) Eierskapsmelding-del 1 - generell del

Kongsberg kommunestyre (13.03.2013) 29/13 Eierstyring i Kongsberg kommune (behandling av 2013 rapport fra BKR)

Kongsberg kommune (2021) Instruks for valgkomite for Kongsberg kommunes heleide AS

Vedlegg 1 – Uttalelse fra kommunen, mottatt 4. november 2025

Hørings svar fra Kongsberg kommune – Eierskapskontroll ASVO Kongsberg AS

Overordnede vurderinger

Kongsberg kommune viser til mottatt rapport om eierskapskontroll for ASVO Kongsberg AS,

Kommunen vurderer rapporten som et nyttig bidrag til videreutvikling av kommunens eierskapsutøvelse. Rapporten gir gode innspill til hvordan kommunen kan følge opp sitt eierskap og styrke samspillet mellom kommunen og ASVO Kongsberg AS.

Kommentarer til rapporten

Kommunen er enig i at det er viktig å vurdere hvordan ASVO Kongsberg AS kan benyttes strategisk for å nå kommunens mål om arbeidsinkludering.

Kommunen ønsker å presisere at det allerede i dag kjøpes inn varer og tjenester fra ASVO, herunder kantine, catering, frukt og intern post/makulering. Det sentrale spørsmålet er om det finnes et ytterligere potensial for samarbeid som ikke er kartlagt eller utnyttet. Det er et opplevd gap mellom den politiske vilje og interesse for å bruke selskapet mer strategisk enn det som er tilfellet i dag. Kommunen støtter derfor anbefalingen om å gjennomføre en slik kartlegging, slik at det kan avklares om kommunen fullt ut utnytter de mulighetene som finnes innenfor rammene av anskaffelsesregelverket og i tråd med selskapets samfunnsoppdrag. Kommunen understreker at eventuelle nye samarbeidsformer må være i samsvar med gjeldende regelverk og bidra til gode løsninger for både ASVO og kommunen.

Avslutning

Kommunen har ingen ytterligere kommentarer til rapporten utover det som fremgår ovenfor, og takker for godt samarbeid.

Med vennlig hilsen

Line Spiten
Ordfører, Kongsberg kommune

Vedlegg 2 – Uttalelse fra ASVO, mottatt 30. oktober 2025

Hørings svar Eierskapskontroll ASVO-Kongsberg AS

ASVO-Kongsberg AS viser til eierskapskontrollen utført av Viken Kommune Revisjon. Selskapet er positive til anbefalingene som kommer frem i rapporten, både involvering av eier i strategiutvikling og rapportering mer siktet mot selskapets kjernevirksomhet, altså samfunnsoppdraget. Samtidig er det viktig å presisere at ASVO-Kongsberg AS er i en konkurranseutsatt bransje og derfor må ta hensyn til dette om rapporteringen skal offentliggjøres.

Selskapet ser frem til den systematiske kartleggingen av potensialet og mulighetsrommet for strategisk samarbeid innenfor rammene til anskaffelsesregelverket. At både KS og Oslo Economics peker på et uforløst potensiale her, indikerer at det eksisterer muligheter for Kongsberg kommune og ASVO-Kongsberg AS til å sammen løse samfunnsoppdraget på en bedre måte.

ASVO-Kongsberg AS håper denne revisjonen kan være forløsende i forhold til et bedre samarbeid og at vi sammen kan sette en retning inn i fremtiden mot et mer sosialt bærekraftig samfunn i Kongsberg.

Mvh
Tone Lohndal Hogstad
Styreleder ASVO-Kongsberg AS



Vi kan kommuner

Viken kommunerevisjon IKS

Org.nr.: 985 731 098 MVA

post@vkrevisjon.no | vkrevisjon.no

Hovedkontor - Drammen

Postadresse: Postboks 4197, 3005 Drammen

Besøksadresse: Øvre Eiker vei 14, 3048 Drammen

Avdelingskontor - Hønefoss

Postadresse: Postboks 123, Sentrum, 3502 Hønefoss

Besøksadresse: Osloveien 1, 3511 Hønefoss

Avdelingskontor - Follo

Postadresse: Postboks 173, 1401 Ski

Besøksadresse: Parkaksen 7, 1400 Ski

Avdelingskontor - Hallingdal

Besøksadresse: Alfarvegen 117, 3540 Nesbyen

