

OMSTILLING I BINDAL

RAPPORT



Bindal kommune

Februar 2022

SK1032

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Bindal kommunes kontrollutvalg i perioden august 2021 til januar 2022.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 punkt c). Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (Kommuneloven § 23-3 første ledd).

Revisjonsteamet har bestått av oppdragsansvarlig Margrete Haugum, prosjektmedarbeider Marius Johnsborg, og kvalitetssikrere Sunniva Tusvik Sæter og Anna Ølnes. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Bindal kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs¹ standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside www.revisjonmidt norge.no.

Steinkjer, 24. februar 2022

Margrete Haugum

Oppdragsansvarlig revisor

¹ Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

I 2013 gikk Bindalsbruket AS konkurs og Bindal kommune kjøpte konkursboet. Brukstomta Næringspark AS ble opprettet i 2014, med kommunen som eier, for å forvalte konkursboet videre. Bindal kommune fikk omstillingsstatus i 2015 og det ble igangsatt et omstillingsprogram for perioden 2015 til 2020. Omstillingsprogrammet fikk finansiering fra statsbudsjettet formidlet av Nordland fylkeskommune, og midler fra Bindal kommune. Kommunens heleide selskap, Bindal Utvikling AS, fikk jobben som kommunens omstillingsorganisasjon.

Det er gjennomført en eierskapskontroll i Bindal Utvikling AS og Brukstomta Næringspark AS. Eierskapskontrollen har til hensikt å kontrollere om kommunene utøver sitt eierskap i tråd med regelverk og anbefalt praksis for god eierstyring. Det er også gjennomført en forvaltningsrevisjonen knyttet til omstillingsprogrammet. Problemstillingene handler om omstillingsprogrammets bruk av midler og samarbeid med andre aktører. For problemstillingen knyttet til samarbeid, svarer revisjonen ut med en beskrivelse.

I utarbeidelse av denne rapporten er standarder for eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon lagt til grunn. Det er hentet data ved gjennomgang av dokumenter, eksempelvis protokoller fra kommunestyremøter, og generalforsamlinger og styremøter i selskapene. I tillegg er det hentet ut dokumentasjon fra selskapets saksbehandling fra portalen www.regionalforvaltning.no og andre rapporter fra omstillingsarbeidet. Det er gjennomført intervju med ordfører og stilt spørsmål på epost til resten av formannskapet, som er eierrepresentant i begge selskapene. I tillegg er styrelederne i de to selskapene, kommunedirektøren og tidligere ansatte i Bindal Utvikling AS intervjuet.

I eierskapskontrollen konkluder revisor med at det er svakheter i utøvelsen av eierskapet i Bindal Utvikling AS og Brukstomta Næringspark AS. Dette begrunnes med at eierskapsmeldingen ikke er oppdatert. Kommunestyret har ikke fått opplæring i eierskap, og kommunikasjonen mellom kommunestyret som eier og formannskapet som eierrepresentant er ikke satt i system. Bruken av valgkomite er ikke vedtektsfestet og det finnes ingen føringer for valg av styrer i selskapene.

I forvaltningsrevisjonen konkluderer revisor med at Bindal Utvikling AS i stor grad har disponert midler i tråd med føringer og regelverk, men det er noen mangler i formalitetene omkring bruken av omstillingsmidlene. Et forhold er at redegjørelsen for bruken av midlene er mangelfull i rapporteringen til kommunen. Videre mangler det vurdering av bevilgninger i forhold til regelverket om offentlig støtte og dokumentasjon av vurderinger i forhold til offentlige anskaffelser. Bindal kommune, Bindal Utvikling AS og Brukstomta Næringspark AS har samarbeidet relativt godt, og formelle og uformelle arenaer har sikret mulighet for dialog og samspill. Den politiske forankringen har vært av stor betydning. Samarbeidet har framstått som

et utvidet virkemiddelapparat for næringsutvikling, noe som har kommet de ulike aktørene i kommunen til gode.

- Revisor anbefaler Bindal kommune å vurdere:
 - Å behandle eierskapsmelding i denne valgperioden, jf. kommuneloven § 26-1, samt vurdere å etablere årlige oppdateringer av selskapsinformasjon
 - Å gi kommunestyret opplæring i eierskap
 - Å etablere mer forutsigbar kommunikasjon mellom eierrepresentanter og kommunestyret, som kan dokumenteres i en Eiermelding
 - Å vedtektsfeste bruken av valgkomite og beslutte retningslinjer for valgkomiteens arbeid

Revisor anbefaler Bindal Utvikling AS å vurdere:

- Å lage en helhetlig oversikt over bruken av omstillingsmidlene i rapporteringen til Bindal kommune
- Å sørge for å dokumentere vurderinger omkring offentlig støtte og offentlige anskaffelser

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	6
1 Innledning.....	9
1.1 Bestilling.....	9
1.2 Problemstillinger.....	9
1.3 Bakgrunn.....	9
1.4 Metode	11
1.4.1 Eierskapskontroll.....	11
1.4.2 Dokumentasjon fra omstillingsprogrammet	11
1.4.3 Intervju i forvaltningsrevisjon	12
1.4.4 Vurdering av metode.....	12
1.5 Rapportens oppbygging	13
2 Bindal Utvikling AS	14
2.1 Omstillingsprogrammet.....	15
2.1.1 Målsettinger	15
2.1.2 Innsatsområder.....	16
2.1.3 Videreføring av omstillingsarbeidet	17
3 Brukstoppta Næringspark AS	19
4 Eierskapskontroll	20
4.1 Problemstilling	20
4.2 Revisjonskriterier.....	20
4.3 Bindal kommunes utøvelse av eierskapet.....	21
4.3.1 Styringsdokumenter	21
4.3.2 Eierrepresentasjon.....	25
4.3.3 Generalforsamling i Bindal Utvikling AS.....	27
4.3.4 Generalforsamling i Brukstoppta Næringspark AS	29
4.4 Vurdering.....	30
4.4.1 Styringsdokumenter	30
4.4.2 Eierrepresentasjon.....	31
4.4.3 Generalforsamling.....	32
5 Omstillingsprogrammets bruk av midler.....	34
5.1 Problemstilling	34
5.2 Revisjonskriterier.....	34
5.3 Disponering av omstillingsmidler	35
5.3.1 Målsettingene i omstillingsarbeidet	38
5.3.2 Økonomiske planer	42
5.3.3 Offentlig støtte	48
5.3.4 Offentlige anskaffelser	49
5.3.5 Habilitet.....	50

5.4	Vurdering.....	51
5.4.1	Målsettingene i omstillingsarbeidet	51
5.4.2	Økonomiske planer	52
5.4.3	Offentlig støtte	52
5.4.4	Offentlige anskaffelser	53
5.4.5	Habilitet.....	53
6	Omstillingsprogrammets samarbeid lokalt	55
6.1	Problemstilling	55
6.2	Perspektiv og sammenligninger.....	55
6.3	Data	56
6.4	Oppsummering.....	61
7	Høring	63
7.1	Håndtering av hørings svar fra Bindal kommune	63
7.2	Håndtering av hørings svar fra Bindal Utvikling AS.....	64
8	Konklusjoner og anbefalinger	65
8.1	Konklusjon.....	65
8.2	Anbefalinger	65
	Kilder.....	67
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	68
	Vedlegg 2 – Hørings svar fra Bindal kommune.....	78
	Vedlegg 3 – Hørings svar fra Bindal Utvikling AS	80

Tabeller

Tabell 1.	Styret og andre roller i Bindal Utvikling AS 2022	14
Tabell 2.	Økonomiske tall for Bindal Utvikling AS 2015-2020 i tusen kroner.....	14
Tabell 3.	Styret og andre roller i Brukstomta Næringspark AS i 2022.....	19
Tabell 4.	Økonomiske tall for Brukstomta Næringspark AS 2015-2020 i tusen kroner.....	19
Tabell 5.	Innholdet i vedtektene i forhold til kravene i aksjeloven	22
Tabell 6.	Behandling av saker i generalforsamling i Bindal Utvikling AS	27
Tabell 7.	Behandling av saker i generalforsamlingen i Brukstomta Næringspark AS	29
Tabell 8.	Opplysninger i utvalgte søknader	37
Tabell 9.	Betegnelsen på innsatsområdene over tid.....	39
Tabell 10.	Mål som aktivitetsrapportene rapporterer på	40
Tabell 11.	Budsjett.....	43
Tabell 12.	Rapportert bevilgede midler i aktivitetsrapportene, i tusen kroner.....	44

Tabell 13. Budsjett 2015 og rapportert bruk av midler i utbetalingsanmodningen.....	44
Tabell 14. Budsjett i handlingsplan 2017 og rapportert bruk i aktivitetsrapport for 2017.....	45
Tabell 15. Budsjett i samarbeidsavtale for 2017 og rapportert bruk i utbetalingsanmodning i 2017.....	46
Tabell 16. Vilkår om rapportering	73

Figurer

Figur 1. Resultat fra statusevalueringer.....	42
Figur 2. Kostnadsrapportering i utbetalingsanmodning for 2017.....	46

1 INNLEDNING

I dette kapitlet presenteres bestillingen, problemstillinger, metode og bakgrunn for prosjektet.

1.1 Bestilling

Med bakgrunn i plan for forvaltningsrevisjon 2016-2020, bestilte kontrollutvalget i Bindal kommune i sak 02/2021, en forvaltningsrevisjon knyttet til temaet omstilling. Prosjektplanen for eierskapskontroll av Bindal Utvikling AS og Brukstomta Næringspark AS samt forvaltningsrevisjon av omstillingsprogrammet ble vedtatt i kontrollutvalget i sak 06/21, den 14.05.2021.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger er utarbeidet for eierskapskontrollen:

- Utøver Bindal kommune eierskapet i Bindal Utvikling AS i tråd med utvalgte prinsipper for god eierstyring? Eksempelvis:
 - Styringsdokumenter
 - Generalforsamling
 - Eiermøter, dialog med selskapet
- Utøver Bindal kommune eierskapet i Brukstomta Næringspark AS i tråd med utvalgte prinsipper for god eierstyring? Eksempelvis:
 - Styringsdokumenter
 - Generalforsamling
 - Eiermøter, dialog med selskapet

Følgende problemstillinger er utarbeidet for forvaltningsrevisjon av Bindal Utvikling AS.

- Har omstillingsprogrammet disponert midlene i tråd med:
 - målsettingene i omstillingsplanen
 - rammene av offentlig støtte og regler for bevilgninger
 - habilitetsregler
- Har omstillingsprogrammet tilfredsstillende samarbeid og dialog med kommunen og Brukstomta Næringspark AS for å hente ut synergieffekter av næringsarbeidet?

1.3 Bakgrunn

Bindal Utvikling AS er heleid av Bindal kommune. Selskapet har i perioden 2015-2021 hatt ansvar for Bindal kommune sine omstillingsmidler. Selskapet presenteres nærmere i kapittel to.

Brukstomta Næringspark AS ble opprettet i 2015 og er heleid av Bindal kommune. Bakgrunnen for opprettelse var at kommunen kjøpte konkursboet etter Bindalsbruket AS, som gikk konkurs i 2013. Brukstomta Næringspark AS eier de tidligere lokalene og tomta til Bindalsbruket. Selskapet presenteres nærmere i kapittel tre.

Bakgrunnen for omstillingsarbeidet i Bindal kommune er primært en langvarig befolkningsnedgang og konkursen ved dørfabrikken Bindalsbruket AS i 2013. Kommunestyret vedtok den 19.06.2014, sak 83/14 å søke Nordland fylkeskommune om midler til et 6-årig prosjekt for ekstraordinær omstilling og bad fylkeskommunen om å gå inn med en ekstraordinær engangsbevilgning over statsbudsjettets kapittel 550, post 60 til omstillingsarbeid og forsterket satsing på utvikling og nyskaping i Bindal.

I saken går det fram at omstillingsarbeidet består av fire faser:

1. Avklaring
2. Strategi og forankring
3. Gjennomføring
4. Avslutning

Strategi- og avklaringsfasen ble avsluttet 02.10.2014 og det forelå da en omstillingsplan for perioden 2015-2020, og en handlingsplan for 2015.

I samme kommunestyremøtet 09.10.2014, sak 99/14 besluttet det at Bindal Initiativ AS (senere Bindal Utvikling AS) skal være kommunens omstillingsselskap og ta ansvar for omstillingsbevilgningen. Dette gjøres gjennom at kommunen overtar aksjer som eies av andre selskaper, fordi fylkeskommunen har stilt krav om at omstillingsorganisasjonen skal være 100 prosent offentlig eid.

I helhetlig risiko- og vesentlighetsanalyse (Revisjon Midt-Norge, 2020) er det gjort følgende vurderinger av omstillingsprogrammet.

Bindal kommune har fått omstillingsstatus og det er Bindal Utvikling AS som har ansvar for å gjennomføre omstillingsprogrammet. Omstillingsprosjektet skal gå over 6 år (2015-2020) og har en årlig ramme på 4 mill. kr. Bindal kommune bidrar med 1 mill. kr. pr. år, mens Nordland fylkeskommune bidrar med 3 mill. kr. pr år. Skjønnsmessig vurderer revisor risikoen knyttet til måloppnåelse i Omstillingsprosjektet til høy.

Bindal kommune eier 100 % av aksjene i Brukstomta Næringspark AS og Bindal Utvikling AS. Bindal Utvikling AS har hatt ansvar for å gjennomføre omstillingsprogrammet som avsluttes i 2020. Ressursbruken i omstillingsprosjektet har vært høy over flere år og etter revisors skjønn er det stor risiko knyttet til måloppnåelse i denne typen prosjekter. Måloppnåelse i Bindal Utvikling AS arbeid med omstillingsprosjektet vil derfor være aktuelt for forvaltningsrevisjon.

Med bakgrunn i at kommunen er eneeier vurderer revisor risikoen knyttet til eierskap i Brukstomta Næringspark AS til middels. Med bakgrunn i at kommunen er eneeier og

selskapet har disponert betydelige ressurser i tilknytning til ansvar for gjennomføring av omstillingsprosjektet vurderer revisor risikoen for Bindal Utvikling AS til høy.

1.4 Metode

1.4.1 Eierskapskontroll

Eierskapskontrollen er basert på dokumentasjon fra kommunen og selskapene. Dette omfatter eierskapsmelding, politiske saker, generalforsamlingsprotokoller og styreprotokoller. Disse dokumentene viser hvordan kommunen som eier styrer selskapene og hvilke vedtak som gjøres.

Det ble gjennomført et intervju med ordfører helt i starten av prosjektet før vi var klar over at formannskapet er eierrepresentant i generalforsamlingen i Bindal Utvikling AS og Brukstomta Næringspark AS. Derfor ble det sendt ut noen spørsmål på epost til resten av formannskapet. Revisor mottok ett svar på spørsmålene i eposten. Samlet har to av formannskapets fem medlemmer besvart spørsmålene fra revisor.

I tillegg er det gjennomført intervju med styrelederne i de to selskapene fordi de har sentrale roller.

1.4.2 Dokumentasjon fra omstillingsprogrammet

I forvaltningsrevisjonen av omstillingsprogrammet er det lagt til grunn dokumentasjon fra prosjektet. Dette gjelder spesielt omstillingsplaner og årlige handlingsplaner. Videre er årlige aktivitetsrapporter med oversikt over bevilgninger undersøkt. Det er utarbeidet aktivitetsrapporter for 2016, 2017, 2018, 2019 og 2020. Aktivitetsrapport for 2021 forelå ikke da revisjonen ble gjennomført. I regi av Innovasjon Norge er det gjennomført programstatus-evalueringer for 2016, 2018 og 2019, som er lagt til grunn i revisjonen. Revisor har i forbindelse med høringen fått tilsendt programstatus-evalueringer for 2015 og 2017 fra Bindal kommune. Innholdet i disse programstatus-evalueringene bidrar ikke med ny vesentlig informasjon, med unntak av at oppstartsåret 2015 var krevende.

Revisor har også etterspurt dokumentasjon fra Nordland fylkeskommune og Innovasjon Norge, fordi de har en rolle i omstillingsarbeidet. De legger føringer på bruken av midlene og gjennomføringen av omstillingsprogrammet.

Revisor har fått tilgang til Bindal Utvikling AS sitt område på www.regionalforvaltning.no som inneholder søknader og oversikt over bevilgninger. Portalen regionalforvaltning er en portal for å søke og saksbehandle regionale støtte. Bindal Utvikling AS har sitt område i denne portalen og bedrifter i Bindal søker i denne portalen på omstillingsmidler. Revisor har fått tilgang til

portalen og har undersøkt hva som er vurdert i saksbehandlingen, for å få innsikt i bruken av omstillingsmidlene. Revisor valgte ut ti søknader av totalt 139, som ble undersøkt nærmere. Blant de 139 sakene som ligger i portalen, er det 27 interne prosjekter i Bindal Utvikling. Revisor har ikke vurdert de interne prosjektene. Dette skyldes at eget prosjektrettet arbeid ble organisert som prosjekt med hensyn til rapporteringen for å skille det fra administrasjon av omstillingsprogrammet. I utvalget av de sakene som er undersøkt nærmere, ble det lagt vekt på å få med en søknad for hvert år fra 2015 til 2021, for å fange opp eventuelle endringer i tidsperioden. Søknader på de minste beløpene ble ikke vurdert som aktuelle, men det ble tatt med søknader som ble bevilget administrativt, det vil si under kroner 50 000. Det ble valgt ut søknader på ulike områder. I utvalget ble det også lagt vekt på å undersøke saker hvor bevilgningen var stor over flere år og det dermed var aktuelt å ta hensyn til vurderinger omkring regelverket for offentlig støtte, som setter begrensninger for hvor mye offentlig støtte en bedrift kan motta.

1.4.3 Intervju i forvaltningsrevisjon

Høsten 2021 tok styreleder i Bindal Utvikling AS over som daglig leder i selskapet etter at forrige daglig leder sa opp sin stilling. Styreleder i Bindal Utvikling AS er derfor intervjuet om omstillingsprogrammet. Styreleder i Brukstomta Næringspark AS er også intervjuet, blant annet fordi vedkommende også er styrerepresentant Bindal Utvikling AS, samt at det er og har vært et nært samarbeid mellom selskapene. Revisor har også intervjuet to av de tre tidligere ansatte i Bindal Utvikling AS for å få mer innsikt i hvordan de arbeidet og hvordan de tenkte i forbindelse med disponering av midlene. Revisor har også intervjuet kommunedirektøren som har en observatørrolle i Bindal Utvikling AS. Kommunedirektøren ble intervjuet om omstillingsprogrammet, kommunens næringsfond og samarbeidet mellom ulike aktører lokalt. I dette samarbeidet har kommunedirektøren en sentral rolle.

Til alle intervjuene ble det laget en intervjuguide. Det er skrevet referat fra intervjuene og referatene er godkjent av respondentene.

1.4.4 Vurdering av metode

Det har vært krevende å få oversikt over dokumentasjon fra omstillingsarbeidet. Det første året ble ikke www.regionalforvaltning.no brukt og derfor er saksbehandlingen fra den tiden noe mangelfull. Det første året i omstillingsprogrammet var preget av ustabilitet i bemanningen og det har vært vanskelig å finne fram til dokumentasjon fra det første året. Revisor har vært i kontakt med Innovasjon Norge og Nordland fylkeskommune i flere runder for å få oversikt over hvilken dokumentasjon som finnes fra omstillingsprogrammet uten å få videre klarhet i det. En henvendelse til arkivet i Bindal kommune hvor vi fikk en oversikt over de ulike arkivpostene var til hjelp for å få oversikt over den delen av dokumentasjonen som Bindal kommune hadde. Der

fant vi blant annet at tildelingsbrevene fra fylkeskommunen er laget som samarbeidsavtaler. Når revisor da etterspurte tildelingsbrev, så fantes de ikke som tildelingsbrev, men som avtale om prosjektsamarbeid mellom Bindal kommune og Nordland fylkeskommune. Derfor har det tatt tid å få oversikt over relevant dokumentasjon samt om dokumenter finnes eller ikke. Revisor ser at det mangler noen styreprotokoller fra Bindal Utvikling AS. Selv om det mangler dokumenter som muligens kunne gitt mer informasjon vurderer revisor at det er et stort datatilfang, som gir et tilstrekkelig datagrunnlag for vurderingene. Når skriftlig dokumentasjon suppleres med intervjuinformasjon, vurderer vi å ha tilstrekkelig grunnlag for å gjøre våre vurderinger og konkludere. Vurderingene omkring offentlige anskaffelser er basert på litt sprikende intervjuinformasjon, og det har ikke lyktes å finne fram til dokumentasjon på anskaffelser. Revisor har ikke valgt å bruke tid på en gjennomgang av regnskapene for 2015-2021 for å finne eventuelle utbetalinger som vitner om store innkjøp hvor det burde vært gjennomført en anskaffelsesprosess.

1.5 Rapportens oppbygging

Foruten dette innledende kapitlet er kapittel to og tre en kort presentasjon av henholdsvis Bindal Utvikling AS og Brukstomta Næringspark AS.

Kapittel fire er eierskapskontroll av Bindal Utvikling AS og Brukstomta Næringspark AS. Deler av eierskapskontroll er felles for selskapene, mens andre deler er selskapsespesifikt. Dette er løst med at det er egne avsnitt for Bindal Utvikling AS og Brukstomta Næringspark AS der hvor det er relevant å skille mellom selskapene.

Kapittel fem er forvaltningsrevisjon av omstillingsarbeidet i Bindal som ser på bruken av omstillingsmidlene.

Kapittel seks er et beskrivende kapittel om omstillingsprogrammets samarbeid og dialog lokalt.

Kapittel sju redegjør for høringsuttalelser fra selskapet og formannskapet som er høringsinstans for henholdsvis forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll.

Kapittel åtte er konklusjon og anbefaling.

2 BINDAL UTVIKLING AS

Bindal Utvikling AS ble stiftet i 1990 og er heleid av Bindal kommune. Tabell 1 viser en oversikt over styret og andre roller i selskapet.

Tabell 1. Styret og andre roller i Bindal Utvikling AS 2022

Rolle	Person
Styreleder	Marit Dille
Styremedlem	Frode Næsvold
Styremedlem	Audhild Bang Rande
Styremedlem	Bjørn Gillund
Styremedlem	Jim Ove Aarmo
Daglig leder	Marit Dille

Kilde: www.brreg.no

Selskapets vedtektsfestede formål er:

Næringsutvikling og forvaltning av midler tilsagt av Nordland fylkeskommune og Bindal kommune. Ved oppløsning av selskapet skal eventuelle midler selskapet rår over, tilfalle næringsutviklingsformål i Bindal kommune. Selskapet skal engasjere seg i aktiviteter i tråd med selskapets formål og være en aktiv pådriver og bidragsyter til økt næringsutvikling i Bindal.

I møtet 09.10.2014, sak 99/14, vedtok kommunestyret kommunal overtakelse av Bindal Initiativ AS og at selskapet skulle være kommunens omstillingsselskap.

Tabell 2 viser noen av de økonomiske tallene for selskapet i perioden 2015 til 2020 i tusen kroner.

Tabell 2. Økonomiske tall for Bindal Utvikling AS 2015-2020 i tusen kroner

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Driftsinntekter	4 100	4 112	3 999	4 000	3 992	2 075
Driftsresultat	105	84	1 172	-299	0	1
Årsresultat	88	85	1 173	-298	0	0
Eiendeler	3 105	1 947	2 561	2 812	7 422	5 960
Egenkapital	450	534	1 707	1 410	1 410	1 410

Kilde: www.proff.no

2.1 Omstillingsprogrammet

På bakgrunn av kommunestyrevedtaket fra 19.06.2014 ble det søkt midler til et omstillingsprogram for seks år, hvor Bindal kommune sin årlige andel var en million og Nordland fylkeskommune sin årlige andel var tre millioner. Til sammen ble det 24 millioner fordelt over seks år.

Bindal Utvikling AS har vært Bindal kommune sin omstillingsorganisasjon hele perioden. Omstillingsprogrammet har arbeidet etter omstillingsplaner og årlige handlingsplaner som er godkjent av kommunestyret. Bindal Utvikling AS har rapportert sin aktivitet til kommunestyret i årlige aktivitetsplaner. Aktivitetsrapport for 2021 foreligger ikke når revisjonen avslutter sitt arbeid.

Den første omstillingsplanen gjelder for perioden 2015-2020. Denne ble rullert i 2016 og forelå som en omstillingsplan 2017-2020. En ny rullering skjedde høsten 2018 og ga grunnlaget for omstillingsplan 2019-2020. Høsten 2019 rulleres omstillingsplanen og midlene for 2020, som er det siste omstillingsåret fordeles over to år, 2020 og 2021. Omstillingsplanen som rulleres høsten 2019 gjelder for 2020-2021.

2.1.1 Målsettinger

Omstillingsplanen har en målstruktur med hovedmål, delmål, måleindikatorer, effektmål og langsiktige resultater. Målsettingene presenteres med utgangspunkt i omstillingsplanen for 2015-2020. I omstillingsplanen 2015-2020 er det tre hovedmål. Disse er:

- 50 nye lønnsomme arbeidsplasser i Bindal innen 2020
- 550 sysselsatte i Bindal innen 2020
- 1500 innbyggere i 2020

I omstillingsplan 2019-2020 er sysselsettingsmålet nedjustert til 500 sysselsatte innen 2020.

I tillegg er det satt opp følgende delmål:

- Netto vekst på tre nye bedrifter i Bindal per år
- Det skal til enhver tid finnes gode tilrettelagte arealer for boligbygging og næringsdrift i Bindal
- Servicetilbudet i Bindal opprettholdes på minimum 2014-nivå

Det er satt opp måleindikatorer som er en årlig bedring i plasseringen i Kommune-NM, Nærings-NM og Kommunebarometeret, med 2013 som utgangspunkt.

Effektmål:

- Styrket omstillings- og utviklingsevne hos kommunen og næringslivet i Bindal
- Sterkere framtidstro hos lokalbefolkningen og økt bo- og blilyst i Bindal
- Økt verdiskaping ved at området får en mer robust og bredere næringsstruktur
- En større vilje og evne i Bindal til å skape sin egen arbeidsplass
- Bedre nettverksbygging og økt samhandling med regionen
- Bedre samhandling også med andre regioner og eksterne miljø
- Rolleavklaring og effektivisering av kommunens oppgaver i næringsutvikling

Langsiktige resultater:

- Høyere sysselsetting og vekst i verdiskapinga i Bindal
- Et mindre sårbart næringsliv i Bindal. Dette innebærer flere lønnsomme bedrifter og en mer variert næringsstruktur med mindre avhengighet av en stor enkeltsysselsetter
- Flere grundere og en høyere etablererfrekvens
- En befolkningsutvikling som snur og at innbyggertallet i Bindal flater ut – eller vokser

2.1.2 Innsatsområder

Omstillingsplanen 2015-2020 har tre innsatsområder:

- Trebearbeidende industri
- En mer variert næringsstruktur, innenfor tre foreslåtte sektorer; reiseliv og opplevelsesbaserte næringer, matproduksjon og fornybar energi og mineraler.
- Kompetanse og rekruttering

Disse innsatsområdene er videreutviklet i de senere omstillingsplanene. De har delvis endret navn, og det er laget to strategier for hver av innsatsområdene.

Innsatsområde A: En levende Brukstumta Næringspark – hjertet for innovasjonsløftet.

Resultatmål: Minst netto 30 nye arbeidsplasser lokalisert i Brukstumta Næringspark innen 2020.

Strategi 1. Synliggjøring av Brukstumta Næringspark som attraktiv for regionale/ nasjonale virksomheter. Etablere en felles virksomhetsplattform for eiendomsselskapet og utviklingselskapet, basert på en bærekraftig forretningsmodell.

Strategi 2. Etablere Medvind innovasjonsloft som det foretrukne sted for utvikling av virksomheter og innovasjoner, gjennom; nettverk, kunnskaping, samskaping. Mål om å

bli et kunnskapssenter for hverdagsinnovasjon med fokus på å løse et problem fram til en ny løsning/prototype

Innsatsområde B: Et mangfoldig og robust næringsliv – kompetanse for innovasjonsløftet.

Resultatmål - minst netto 20 arbeidsplasser innen utgangen av 2020.

Strategi 1. Stimulere til å etablere nettverk, gi kompetanse og verktøy for kundedrevet innovasjon. Gi støtte til forstudier/-prosjekt hvor fortrinnsvis flere virksomheter samarbeider, inkludert kunnskapsmiljø, uansett bransje for gründere og eksisterende bedrifter.

Strategi 2. Jobbe proaktivt for å utvikle næringsvirksomhet i følgende bransjer, i prioritert rekkefølge; blå sektor, opplevelsesnæringen og trebearbeidende- og annen industri.

Innsatsområde C: Vekstkraft og attraktivitet – drivkraft for innovasjonsløftet.

Resultatmål: Bindal kommune har 1500 innbyggere i 2020

Strategi 1. Rekruttering for fremtiden gjennom å gi ungdommen i Bindal og de som er utflyttet nettverk og å se egne framtidsmuligheter.

Strategi 2. Bygge attraktivitet gjennom implementering og utvikling av Heilhornets rike som fellesmerkevare for synlighet og stolthet. I samarbeid med kommunen og virksomheter synliggjøre Bindal som en attraktiv kommune å bo, jobbe og drive næringsvirksomhet i.

2.1.3 Videreføring av omstillingsarbeidet

I kommunestyret 09.12.2021, sak 81/21 vedtas det et ekstraordinært omstillingsprogram for videreutvikling av Brukstomta Næringspark AS og annet omstillingsarbeid. Av saksframlegget går det fram at Bindal Utvikling AS avslutter sitt operative omstillingsarbeid ved utgangen av 2021, men selskapet avvikles ikke før løpende prosjekter er avsluttet og rapporter og regnskap er framlagt. Nordland fylkeskommune har satt av 2 millioner til videreutvikling av Brukstomta Næringspark AS og Bindal kommune bevilget kroner 666 666 i sak 81/21.

Forut for denne saken har Bindal Utvikling AS jobbet med videreføring og det er gjennomført en forstudie og et forprosjekt. Hovedprosjektet for videreføring vil gjennomføres i prosjektet - *Utvikling av Brukstomta Næringspark AS*. Styret i Bindal Utvikling AS har anbefalt Bindal kommune som eier av omstillingsprogrammet, å videreføre deler av omstillingsarbeidet gjennom Brukstomta Næringspark AS.

Målet i det omsøkte hovedprosjektet fra Brukstomta Næringspark AS er:

1. Etablere en organisasjon med nettverk og kompetanse til å kunne bistå næringsutvikling i Bindal kommune.
2. Ansette egen ressurs med kompetanse på drift og utvikling av bygg.
3. Etablere kompetanse for å bidra i strategiske utviklingsprosesser til nye og eksisterende leietakere.
4. Utrede og prosjektere utbygging og rehabilitering av bygningsmassen.

Bindal Utvikling AS bevilget kroner 1,5 millioner til prosjektet i styremøte 03.12.2021.

3 BRUKSTOMTA NÆRINGS-PARK AS

Brukstomta Næringspark AS ble stiftet i 2014 og eies i sin helhet av Bindal kommune. Tabell 3 viser styret i selskapet og andre roller.

Tabell 3. Styret og andre roller i Brukstomta Næringspark AS i 2022

Rolle	Person
Styreleder	Frode Næsvold
Styremedlem	Marit Dille
Styremedlem	Audhild Bang Rande
Styremedlem	Bjørn Gillund
Styremedlem	Jim Ove Aarmo
Observatør	Knut Jarle Toresen
Daglig leder	Frode Næsvold

Kilde: www.brreg.no

Selskapets vedtektsfestede formål er:

Tilrettelegge og leie ut lokaler til næringsformål i Bindal kommune, samt annen virksomhet som naturlig hører til dette, herunder deltakelse i andre foretak ved aksjetegning eller på annen måte.

Tabell 4 viser noen av de økonomiske tallene for selskapet i perioden 2015 til 2020. Tallene er oppgitt i tusen kroner.

Tabell 4. Økonomiske tall for Brukstomta Næringspark AS 2015-2020 i tusen kroner

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Driftsinntekter	971	2 117	1 153	3 402	3 940	3 994
Driftsresultat	-2 611	-1 544	-3 949	-172	-296	511
Årsresultat	-2 490	-1 525	-3 963	-180	-381	398
Eiendeler	8 233	8 793	8 767	13 121	14 227	12 970
Egenkapital	6 954	8 429	7 965	7 785	8 655	9 053

Kilde: www.proff.no

4 EIERSKAPSKONTROLL

Dette kapitlet omhandler eierskapskontrollen for både Bindal Utvikling AS og Brukstomta Næringspark AS. Bindal kommune er eiere av begge selskapene og derfor er eierskapskontrollen av begge selskapene presentert samlet hvor dette er naturlig. På områder hvor det er forskjeller påpekes dette.

4.1 Problemstilling

Det er utarbeidet en problemstilling for hvert av selskapene som begge omhandler kommunens utøvelse av eierskapet.

- Utøver Bindal kommune eierskapet i **Bindal Utvikling AS** i tråd med utvalgte prinsipper for god eierstyring?
 - Styringsdokumenter
 - Eierrepresentasjon
 - Generalforsamling
- Utøver Bindal kommune eierskapet i **Brukstomta Næringspark AS** i tråd med utvalgte prinsipper for god eierstyring?
 - Styringsdokumenter
 - Eierrepresentasjon
 - Generalforsamling

4.2 Revisjonskriterier

I vedlegg en er følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

Styringsdokumenter

- Selskapets vedtekter skal oppfylle kravene i aksjeloven.
- Kommuner skal minst en gang i valgperioden utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret. Den skal inneholde: Prinsipper for eierstyring, oversikt over eierskap, formål med eierskapet.
- Eierskapsmeldingen bør revideres årlig med oppdatert selskapsinformasjon.

Eierrepresentasjon

- Kommunestyret bør oppnevne sentrale folkevalgte til eierrepresentanter i generalforsamlingen.
- Kommunen bør gjennomføre opplæring om eierskap for kommunestyrerepresentantene i løpet av de seks første månedene av valgperioden.

- Det bør etableres forutsigbare kommunikasjonsformer mellom eier (kommunestyret) og eierrepresentant som forankres i eierskapsmeldingen.

Generalforsamlingen

- Generalforsamlingen skal behandle selskapets årsregnskap og andre saker som hører generalforsamlingen til.
- Generalforsamlingen skal velge et styre og bør sikre at styrets kompetanse er tilpasset det enkelte selskaps formål og virksomhet.
- Generalforsamlingen bør vedtektsfeste bruk av valgkomite og vedta retningslinjer for valgkomiteens arbeid.

4.3 Bindal kommunes utøvelse av eierskapet

4.3.1 Styringsdokumenter

Vedtekter

Aksjelovens § 2-2 setter minstekrav til vedtekter. I tabell 5 er kravene listet opp og i kolonne to og tre er det henvist til hvor i vedtektene til Bindal Utvikling AS og Brukstomta Næringspark AS disse kravene er ivaretatt.

Tabell 5. Innholdet i vedtektene i forhold til kravene i aksjeloven

Aksjeloven § 2-2	Bindal Utvikling AS 13.12.2018	Brukstomta Næringspark AS 04.06.2020
Selskapets fortaksnavn	§ 1 Bindal Utvikling AS	§ 1 Brukstomta Næringspark AS
Selskapets virksomhet	<p>§ 3 Formål</p> <p>Selskapets virksomhet er næringsutvikling og formidling tilsagt av Nordland Fylkeskommune og Bindal kommune. Ved oppløsning av selskapet, skal eventuelle midler selskapet rår over tilfalle næringsutviklingsformål i Bindal kommune.</p> <p>Selskapet skal engasjere seg i aktiviteter i tråd med selskapets formål og være en aktiv pådriver og bidragsyter til økt næringsutvikling i Bindal.</p> <p>Selskapet skal generere inntekter slik at det er selvfinansierende etter endt omstillingsperiode</p>	<p>§ 2 Selskapets formål er å tilrettelegge og leie ut lokaler til næringsformål i Bindal kommune, samt annen virksomhet som naturlig hører til dette, herunder deltakelse i andre foretak ved aksjetegning eller på annen måte.</p>
Selskapets aksjekapital	<p>§ 4 Aksjekapital</p> <p>Selskapets aksjekapital er 233 000</p>	§ 4 Selskapets aksjekapital er kr 8 728 500
Aksjenes pålydende	<p>§ 4 Aksjekapital</p> <p>233 aksjer pålydende kr. 1000</p>	§ 4 87285 aksjer hver med pålydende kr 100
Økonomiske utbytte eller anvendelse av overskudd og av formuen ved oppløsning	<p>§ 5 Utbytte</p> <p>Det skal ikke utbetales utbytte. Overskuddet skal i sin helhet disponeres til å styrke selskapets virksomhet etter nærmere beslutning i styret.</p>	

Kilde: Selskapenes vedtekter

I vedtektene til begge selskapene er det en bestemmelse om at formannskapet er generalforsamling (§ 9 i Bindal Utvikling AS og § 8 i Brukstomta Næringspark AS) og at formannskapets medlemmer har en stemme hver i generalforsamlingen. Ved stemmelikhet har ordføreren dobbeltstemme. Ett av formannskapets medlemmer bekrefter at det gjennomføres avstemminger på generalforsamlingene.

Bindal Utvikling AS

I § 6 i vedtektene reguleres styresammensetningen. Styret kan ha inntil seks medlemmer. Det er ikke varamedlemmer. Rådmannen, ordfører og varaordfører har observatørstatus med møte- og talerett sammen med representanter for Innovasjon Norge og Nordland fylkeskommune.

Vedtektenes § 10 gir dagsorden for generalforsamlingen.

- a. Styrets årsberetning.
- b. Fastsettelse av selskapets årsregnskap og balanse, herunder disponering av selskapets årsresultat eller dekning av underskudd i henhold til fastsatt balanse.
- c. Fastsettelse av honorar til styret.
- d. Valg av styremedlemmer, styreleder og nestleder.
- e. Valg av revisor og godkjenning av revisors godtgjørelse.
- f. Saker som i medhold av lov eller vedtekter hører under generalforsamlingen.

Brukstomta Næringspark AS

I vedtektenes § 5 går det fram at selskapet ledes av et styre på 3-5 personer som velges for to år.

Bestemmelser om generalforsamling er tatt inn i § 9. Her står det at generalforsamling skal avholdes innen utgangen av juni og det skal være en skriftlig innkalling med 14 dagers frist.

Ordinær generalforsamlingen skal behandle følgende saker:

- a. Styrets årsberetning.
- b. Fastsettelse av selskapets årsregnskap og balanse, herunder disponering av selskapets årsresultat eller dekning av underskudd i henhold til fastsatt balanse.
- c. Fastsettelse av honorar til styret.
- d. Valg av styre
- e. Valg av revisor og godkjenning av revisors godtgjørelse.
- f. Saker som i medhold av lov eller vedtekter hører under generalforsamlingen.

Eierskapsmelding

Bindal kommune har en eierskapsmelding som ble vedtatt i kommunestyret 29.09.2016, sak 64/16. Ordfører forteller at det arbeides med en ny eierskapsmelding.

Målet med eierskapsmeldingen fra 2016 er å drøfte kommunen sine ulike motiver for å opprette eller å delta i selskap. Eierskapsmeldingen har en del om eierstyring og en del med informasjon om og strategier for de viktigste selskapene. Delen om eierstyring omfatter aktuelle selskapsformer, prinsipper og strategier for god eierstyring, og regler og prosedyrer for politisk og administrativ praktisering av eierstyringen.

I eierstyringen er det prinsipper for aktivt eierskap:

- Politiske diskusjoner skal tas i kommunestyret, der hele kommunens tjeneste-produksjon settes i fokus.
- Kommunen skal gi instruksjer/signal til sine representanter i det operative eierorganet (generalforsamling/representantskap) – disse representerer kommunestyrets flertall og skal stemme likt.
- Eierskapsrepresentantene skal ivareta kommunen interesser og har myndighet til å stemme på generalforsamling/representantskapsmøtene.
- Forslag til vedtektsendringer skal behandles i kommunestyret før det behandles i generalforsamling eller representantskap.

Det opplyses i eierskapsmeldingen at Bindal kommune sine prinsipper og retningslinjer for eierskap, ledelse og selskapskontroll i Bindal kommune bygger på KS sine 19 anbefalinger.

I eierskapsmeldingens del to, fra 2016, er Bindal Utvikling AS og Brukstomta Næringspark AS omtalt.

Bindal Utvikling AS

Om styret står det blant annet at ordfører Britt Helstad er styrets leder og at formannskapet er generalforsamling.

I eierskapsmeldingen er det gjort følgende vurdering om selskapet:

Omstillingsprogrammet er nå inn i sitt andre av 6 år. Det første året var preget av ustabilitet i den administrative ledelsen av selskapet. Dette påvirker enhver organisasjon, og hovedfokus ble lagt på å følge opp søknader. Innovasjon Norges programstatusevaluering høsten 2015 ga på tross av dette brukbare tilbakemeldinger på flere områder. Når man er inn i år 2 er det klart at forventningene nå stiger i forhold til forventninger i en startfase. Det er et krevende arbeid å drive næringsutvikling i en kommune som i 2015 havnet nest sist i landet i Nærings-NM. Det er flere faktorer utenfor kommunens direkte kontroll som gjør slikt arbeid vanskelig i en kommune som Bindal. Forventningene til selskapet er store, og målsettingene er ambisiøse.

Programstatusevalueringer gir fortløpende svar på hvordan arbeidet vurderes. Som eneeier og økonomisk bidragsyter til selskapet er det viktig at Bindal kommune er en aktiv eier også utenom det som skjer i styremøter. Det er et forbedringspotensial i forhold til at man så langt som mulig i hvert kommunestyremøte må sette selskapet på dagsorden. Det tenkes da særlig på kommunens eierrolle så som rapportering av status i forhold til handlingsplan, målsettinger, prosjekter og strategier.

Brukstomta Næringspark AS

I eierskapsmeldingen står det at formannskapet er generalforsamling i selskapet.

Følgende vurdering av selskapet er gjort i eierskapsmeldingen:

Selskapet hadde et solid underskudd i 2015. Det er godt kjent for kommunestyret gjennom behandling av de rapporteringer og behandlinger som har vært i 2015. Styret sier i årsberetningen at resultatet etter første hele driftsår er påvirket av at selskapet fortsatt er i en oppstartsfase. Driftsinntektene var dermed lave i forhold til relativt høye oppstarts- og igangkjøringskostnader. Selskapets planer sier at underskuddet gradvis skal reduseres, og at selskapet etter en tid ikke skal gå med underskudd. Det er åpenbart at det er vært krevende å få ønsket aktivitet i Brukstomta Næringspark AS. Dette krever målrettet og offensivt arbeid. Det må settes inn tilstrekkelige ressurser i dette arbeidet. Kommunen kan ikke komme i en situasjon der man som eier stadig må inn med betydelige beløp.

Som eneeier i selskapet er det viktig at Bindal kommune er en aktiv eier. Det er et forbedringspotensial i forhold til at man i kommunestyremøtene må sette selskapet på dagsorden. Det tenkes da særlig på kommunens eierrolle så som løpende rapportering om status i forhold til økonomi og leietakere. Møtene lukkes ved behov, jfr. forvaltningslovens § 31 femte ledd. Det er viktig at kommunestyret og formannskapet har tilstrekkelig kunnskap om selskapets drift. Ordfører og rådmann bør gis observatørstatus i styremøtene. Dette er noe som må gjøres gjennom vedtektsendring. Det er behov for bedre samhandling mellom Brukstomta Næringspark AS og Bindal Utvikling AS. Dette er noe selskapene har satt på dagsorden. Felles styremøter er ett tiltak. Det må ses på om dagens modell med to selskap er den riktige.

4.3.2 Eierrepresentasjon

Eierrepresentanter

Vedtektene til Bindal Utvikling AS (§ 9) og i Brukstomta Næringspark AS (§ 8) har en bestemmelse om at formannskapet utgjør generalforsamlingen i selskapene.

Et av prinsippene for eierstyring i eierskapsmeldingen fra 2016, er at oppnevningen av sentrale folkevalgte til eierorgan bidrar til å forenkle samhandling og kommunikasjon mellom eierorganet og kommunestyret. Ordfører eller andre kommunestyrerepresentanter må gis fullmakt og kan stemme på generalforsamling.

I kommunestyret 01.10.2014, sak 86/14 om etablering av eiendomsselskap - Brukstomta Næringspark AS, vedtas det i punkt fire at formannskapet skal være generalforsamling i det nye selskapet og punkt fem at formannskapet får fullmakt til å vedta selskapets vedtekter. Selskapet ble stiftet 27.10.2014.

I kommunestyremøtet 09.10.2014, sak 99/14 behandles en sak om kommunal overtakelse av Bindal Initiativ AS og bruk av Bindal Initiativ AS som kommunens omstillingselskap for Bindal kommune. Punkt fire i vedtaket sier at formannskapet skal utgjøre generalforsamling i Bindal

Initiativ AS. Ifølge vedtakets punkt fem skal Bindal Initiativ AS være kommunens omstillings-selskap med ansvar for omstillingsbevilgningen. Punkt seks sier at det skal utarbeides retningslinjer for hva selskapet skal arbeide med og som skal godkjennes av kommunestyret.

Opplæring

I eierskapsmeldingens prinsipper står det at Bindal kommune vil arrangere systematisk opplæring av folkevalgte knyttet til eierstyring. Dette vil skje som en del av generell opplæring til folkevalgte. Opplæringen kan ved neste behandling av eierskapsmeldingen vurderes knyttet til tema som kommunestyret sin behandling av eierskapsmeldingen, og kontrollutvalgets melding om selskapskontroll.

En av formannskapetets medlemmer forteller at det ikke har vært opplæring i eierskap.

Forutsigbare kommunikasjonsformer mellom eier og eierrepresentant

I vurderingen av eierskapene i eierskapsmeldingen står det, både i tilknytning til Bindal Utvikling AS og Brukstomta Næringspark AS, at det er viktig at kommunen er en aktiv eier når kommunen er eneeier i selskapene. Det pekes på at kommunestyret har et forbedringspotensial i å sette selskapene på dagsorden og det tenkes da på kommunen sin eierrolle. Ordfører forteller at det ikke er noen involvering av kommunestyret i forkant av generalforsamlingene fordi den løpende orienteringen er god nok. Et av medlemmene i formannskapet forteller at formøter før generalforsamlingene praktiseres ikke.

I protokollene fra kommunestyret går det fram at Bindal Utvikling AS og eller Brukstomta Næringspark AS har orientert i omstillingsperioden. Et medlem av formannskapet bekrefter at kommunestyret blir orientert gjennom at styreledere orienterer nesten på hvert møte, samt at ordfører orienterer i tillegg. I 2021 har kommunestyret hatt åtte møter. Revisor finner at det er dokumentert at i ett av møtene har Bindal Utvikling AS ved styreleder, orientert kommunestyret, og i fire av møtene har Brukstomta Næringspark AS orientert. Tre ganger har styreleder orientert, og en gang har ordfører orientert på vegne av styreleder. Det framgår ikke av protokollene fra kommunestyret hva innholdet i orienteringene har vært. I kommunestyremøtet 09.12.2021 har kommunestyret behandlet sak om ekstraordinært omstillingsprogram. Kommunestyret har også behandlet en sak (49/21) om tilskudd fra næringsfondet til etablering av ny vannforsyning til Brukstomta Næringspark AS.

I eierskapsmeldingen er det prinsipper for aktivt eierskap, nærmere bestemt at:

- Politiske diskusjoner skal tas i kommunestyret der hele kommunens tjeneste-produksjon settes i fokus.

- Kommunen skal gi instruksjer/signaler til sine representanter i eierorganet og at representantene representerer kommunestyrets flertall og skal stemme likt.
- Eierrepresentantene skal ivareta kommunens interesser og har myndighet til å stemme på generalforsamlingen.
- Forslag til vedtektsendringer skal behandles i kommunestyret før det behandles i generalforsamling

Ordfører forteller at det kan løftes inn saker til formannskapet. Det er enklere å få til diskusjoner i formannskapet fordi det er mindre forhold der. Det har vært lite eller ingen kritikk i forhold til Bindal Utvikling AS og Brukstomta Næringspark AS. Diskusjonene har vært saklige og åpenhet har vært satt høyt på agendaen. Formannskapet skal få en grundig orientering i forbindelse med generalforsamlingen for 2021. Ordfører mener det er viktig at de folkevalgte vet hva som skjer fremover med planer for salg av tomter og gammel bygningsmasse.

Styreleder i Bindal Utvikling AS sier at i forhold til eierskapsstyring så har det trolig vært mer krevende å stille spørsmål i forhold til driften i Bindal Utvikling AS enn til Brukstomta Næringspark AS, fordi de konkrete resultatene kommer til syne i Brukstomta Næringspark AS.

4.3.3 Generalforsamling i Bindal Utvikling AS

Generalforsamlingens agenda

Protokoller fra generalforsamlingene fra 2019, 2020 og 2021 er lagt til grunn. I tabellen under er det vist til hvilke saker som generalforsamlingen har behandlet disse tre årene.

Tabell 6. Behandling av saker i generalforsamling i Bindal Utvikling AS

Krav i vedtektene	29.05.2019	02.07.2020	18.08.2021
a. Styrets årsberetning	Sak 3a Godkjent	Sak 3a Godkjent	
b. Fastsettelse av selskapets	Sak 3b Godkjent	Sak 3b	Sak 03/2021 Resultat Kr 0
c. Fastsettelse av honorar til styret	Sak 3c	Sak 3c	Sak 04/2021
d. Valg av styre	Sak 3d	Sak 3e	Sak 06/2021
e. Valg av revisor og godkjennelse av revisors godtgjørelse	Sak 3e	Sak 3d	Sak 05/2021
f. Andre saker		Sak 4 Gjeldskonvertering Sak 5 Endring av vedtektene	

Kilde: Generalforsamlingsprotokoller 2019-2021

Valgkomite

Valgkomite er ikke omtalt i vedtektene til Bindal Utvikling AS.

Ordfører forteller at hun setter sammen et forslag til styre. Her vektlegges det at styret består av kompetanser fra ulike næringer. Formannskapet blir forespurt om de har forslag til andre kandidater og godkjenner forslaget til styret. Kontinuitet i styret blir også prioritert. Stort sett har det vært med en politiker, men da må vedkommende være klar over at det kan oppstå inhabilitet. Ordfører forteller at før hvert møte i kommunestyret gjennomgår ordfører agendaen sammen med kommunedirektøren med tanke på habilitet. Kommunen hadde folkevalgt-opplæring med habilitet som tema og som oftest merker folkevalgte sin egen eventuelle inhabilitet først, hvis ikke tar ordfører kontakt.

Styret

Styret kan ha inntil 6 medlemmer og ingen varamedlemmer, ifølge vedtektene. Styremedlemmene velges for 2 år, styreleder og nestleder velges for ett år. Valgene i 2019-2021 følger vedtektene.

I vedtektene til Bindal Utvikling AS går det fram at rådmann, ordfører og varaordfører har observatørstatus med møte- og talerett sammen med representanter fra Innovasjon Norge og Nordland fylkeskommune. I protokollene fra generalforsamlingen er observatørene referert.

Kommunedirektøren har observatørstatus i styret, forteller ordfører. I Brønnøysundregisteret er bare kommunedirektøren registret som observatør. Innovasjon Norge og Nordland fylkeskommune har bare stilt med sine, og vi har ikke tenkt på at de skal velges, forteller ordføreren.

Kommunedirektøren forteller at han var tett på Bindal Utvikling AS i starten. Det opplevdes naturlig å delta som observatør ettersom kommunen eier begge selskapene. På denne måten kunne administrasjonen bli tidlig involvert og dermed ligge i forkant av spørsmål og kommentarer. Etter hvert nøyde kommunedirektøren seg med å lese referater fra styremøtene, og ikke delta i selve møtene. I høringssvaret oppgir kommunedirektøren å ha deltatt i andre møter og dialog med selskapet. Ordfører forteller at ved valg til styret blir det lagt vekt på bred kompetanse fra forskjellige næringer og med et betydelig nettverk innen næringslivet. Ordfører forteller at hun var styreleder i starten, men valgte å avslutte sin funksjon som styreleder i en tidlig fase ettersom inhabilitet i kommunestyret ble en utfordring. I starten fulgte kommunen Innovasjon Norges modell for oppbygging av utviklingselskap, hvor det var anbefalt at ordfører var styreleder. Det var veldig greit i starten å være tett på omstillingsbedriften.

Dagens styreleder i Bindal Utvikling AS forteller at det har vært noen utskiftninger av styremedlemmer på grunn av habilitetsutfordringer. På generalforsamlingen 13.12.2018 gikk ordfører av som styreleder og nytt styre ble valgt. Dette styret var nesten identisk med styret som ble valgt i Brukstomta Næringspark AS i 2017. Et av medlemmene i formannskapet forteller at det fungerer godt med gjennomgående representasjon i de to styrene.

Kommunedirektøren forteller at Bindal Utvikling AS og Brukstomta Næringspark AS har ulike roller, men at det har vært riktig med gjennomgående styre i de to selskapene, for å fange opp helheten i omstillingsarbeidet.

4.3.4 Generalforsamling i Brukstomta Næringspark AS

Generalforsamlingens agenda

Protokoller fra generalforsamlingene fra 2019, 2020 og 2021 er lagt til grunn. I tabellen under er det vist til hvilke saker som generalforsamlingen har behandlet disse tre årene.

Tabell 7. Behandling av saker i generalforsamlingen i Brukstomta Næringspark AS.

Krav i vedtektene	29.05.2019	04.06.2020	18.08.2021
a. Styrets årsberetning	Sak 4 Godkjent	Sak 6 Godkjent	Sak 4 Godkjent
b. Fastsettelse av selskapets	Sak 5 Underskudd kr 180 004. overføring til udekket tap	Sak 7 Underskudd kr 380 729 overføring til udekket tap	Sak 5 Overskudd kr 389 163
c. Fastsettelse av honorar til styret	Sak 6	Sak 8	Sak 6
d. Valg av styre	Sak 8	Sak 10	Sak 8
e. Valg av revisor og godkjenning av revisors godtgjørelse	Sak 7	Sak 9	Sak 7
f. Andre saker		Sak 4 Gjeldskonvertering Sak 5 Endring av vedtektene	

Kilde: Generalforsamlingsprotokoller

Slik tabellen viser skjedde det en gjeldskonvertering i 2020 etter forslag fra styret. Dette ble gjort gjennom en forhøyelse av aksjekapitalen ved nytegning av aksjer, hvor aksjeinnskuddet gjøres opp ved motregning. Aksjekapitalen ble økt med kroner 1 250 000. Samtidig ble vedtektenes § 4 endret med ny aksjekapital.

Ordfører forteller at i forbindelse med den siste generalforsamlingen ble det gjennomført en befarings på Brukstomta.

Valgkomite

Valgkomite er ikke omtalt i vedtektene til Brukstomta Næringspark AS.

Ordfører forteller at hun setter sammen et forslag til styre. Her vektlegges det at styret består av kompetanser fra ulike næringer. Formannskapet blir forespurt om de har forslag til andre kandidater og godkjenner forslaget til styret. Kontinuitet i styret blir også prioritert. Stort sett har det vært med en politiker, men da må vedkommende være klar over at det kan oppstå inhabilitet.

En av formannskapets medlemmer forteller at valgene skjer ved diskusjon og avstemming, alle har mulighet til å komme opp med aktuelle kandidater til styrene.

Styret

Ordfører forteller at ved valg til styret blir det lagt vekt på bred kompetanse fra forskjellige næringer og med et betydelig nettverk innen næringslivet.

Ordfører forteller at det har vært saker med inhabilitet i Brukstomta Næringspark AS. Styreleder i Brukstomta Næringspark AS fortalte at det var noen habilitetsutfordringer i styret, men at dette ble løst med frivillig fratreden.

Ettersom selskapene var så tett koblet sammen, så de involverte at det kunne være en fordel med gjennomgående styre, forteller styreleder i Brukstomta Næringspark AS. Styreleder i Brukstomta Næringspark AS overtok vervet i 2017. Bakgrunnen var at de to tidligere styrene hadde forsøkt å få til mer samhandling mellom selskapene, men det viste seg å være krevende og da så man på muligheten for gjennomgående styre. Et av medlemmene i formannskapet forteller at det fungerer godt med gjennomgående representasjon i de to styrene.

4.4 Vurdering

4.4.1 Styringsdokumenter

Vedtekter

Revisjonskriteriet er at selskapets vedtekter skal oppfylle kravene i aksjeloven.

Revisor vurderer at vedtektene oppfyller kravene i aksjeloven.

Eierskapsmelding

Revisjonskriteriet er at kommunen skal minst en gang i valgperioden utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret. Den skal inneholde: Prinsipper for eierstyring, oversikt over eierskap, formål med eierskapet. Videre bør eierskapsmeldingen revideres årlig med oppdatert selskapsinformasjon.

Revisor finner at Bindal kommune har en eierskapsmelding fra 2016. Denne eierskapsmeldingen inneholder prinsipper for eierstyring, oversikt over eierskap og formålet med eierskapet. Kommunen har ikke behandlet eierskapsmeldingen så langt i denne valgperioden, noe det er krav om i kommuneloven. Det er ikke lagt fram årlig oppdatering med selskapsinformasjon. Ordfører informerer om at kommunen skal utarbeide en eierskapsmelding. I høringen opplyses det at kommunen har planer om å behandle eierskapsmeldingen i valgperioden. Revisor har ikke undersøkt om prinsippene for eierstyring er fulgt opp.

Revisor vurderer at Bindal kommune har en eierskapsmelding fra 2016, som skal revideres i denne valgperioden.

4.4.2 Eierrepresentasjon

Revisjonskriteriet er at kommunestyret bør oppnevne sentrale folkevalgte til eierrepresentanter i generalforsamlingen.

Formannskapet utgjør ifølge vedtektene generalforsamlingen. For begge selskapene finnes det kommunestyrevedtak som sier at formannskapet utgjør generalforsamlingen. Revisor finner at vedtektene i begge selskaper har bestemmelser om at formannskapet er eierrepresentant og at medlemmene i formannskapet har en stemme hver. Når formannskapet er eierrepresentant skal formannskapet opptre som en enhet, fordi det er en eier. Eventuelle uenigheter mellom medlemmene må være avklart på forhånd eller innen saken behandles i generalforsamlingen. Vedtektenes formulering er derfor uheldig fordi det skaper inntrykk av at det kan skje en avstemning på generalforsamlingen.

Revisor vurderer at sentrale folkevalgte er oppnevnt som eierrepresentanter i generalforsamlingene i Bindal Utvikling AS og i Brukstopmta Næringspark AS.

Opplæring om eierskap til kommunestyrerepresentantene

Revisjonskriteriet er at kommunen bør gjennomføre opplæring i eierskap for kommunestyrerepresentantene i løpet av de seks første månedene av valgperioden.

Revisor vurderer at det ikke er gjennomført opplæring i eierskap for kommunestyrerepresentantene.

Forutsigbare kommunikasjonsformer

Revisjonskriteriet er at det bør etableres forutsigbare kommunikasjonsformer mellom eier (kommunestyret) og eierrepresentant som forankres i eierskapsmeldingen.

Revisor finner at begge selskapene jevnlig har informert kommunestyret. Uten å kjenne innholdet i informasjonen er det nærliggende å tro at dette handler mye om drifta av selskapene. Samtidig er det selskapet og ikke eierrepresentanten som informerer. Når Bindal Utvikling AS er kommunens omstillingsorganisasjon kan det være vanskelig å skille mellom eierrollen til selskapet og rollen som omstillingsorganisasjon.

Eierorganet som er formannskapet, bør gi kommunestyret som eier informasjon. Til en viss grad skjer dette gjennom årlige behandlinger av handlingsplaner og aktivitetsrapporter i Bindal Utvikling AS, som berører både rollen som eier og rollen som utøver av en tjeneste på kommunens vegne.

Kommunestyret har valgt formannskapet til aktivt å utøve eierrollen i generalforsamlingen, som er arenaen for utøvelse av eierskapet. Eierskapet utøves gjennom saker som behandles i generalforsamlingen og spesielt fastsettelse av vedtekter og valg av styre. Det er da naturlig at eierrepresentanten har kommunikasjon med eier om hvordan eierskapet skal forvaltes. Eiermeldingen er et redskap for kommunestyret som eier for å legge rammer for utøvelsen av eierskapet.

Når det gjelder Brukstomta Næringspark AS finner ikke revisor at det er etablert noen forutsigbar kommunikasjon fra eier til kommunestyret. I eiermeldingen fra 2016 står det i vurderingen om begge selskapene at det er et forbedringspotensial i at kommunestyret setter selskapene mer på dagsorden, spesielt eierrollen. Nå er det noen år siden 2016, og det vil være relevant å følge opp dette forholdet i ny eierskapsmelding.

Revisor vurderer at det er få forutsigbare kommunikasjonsformer mellom eier og kommunestyret som omfatter informasjon til kommunestyret som eier og styringsinformasjon fra kommunestyret.

4.4.3 Generalforsamling

Generalforsamlingens agenda

Revisjonskriteriet er at generalforsamlingen skal behandle selskapets årsregnskap og andre saker som hører generalforsamlingen til.

Revisor vurderer at generalforsamlingen i begge selskapene behandler de sakene som hører generalforsamlingen til.

Valgkomite

Revisjonskriteriet er at generalforsamlingen bør vedtektsfeste bruk av valgkomite og vedta retningslinjer for valgkomiteens arbeid.

Bruk av valgkomite er ikke vedtektsfestet i Bindal Utvikling eller i Brukstomta Næringspark AS. Formannskapet utgjør generalforsamlingen, og ordfører foreslår kandidater og diskuterer forslag med formannskapet i forkant av generalforsamlingen. Revisor er av den oppfatning at en valgkomite sammen med retningslinjer for valgkomiteens arbeid, gir en mer systematisk tilnærming til å finne kandidater til styreverv.

Revisor vurderer at valgkomite ikke er vedtektsfestet og at det derfor ikke finnes noen retningslinjer for valgkomiteens arbeid.

Styret

Revisjonskriteriet er at generalforsamlingen skal velge et styre og bør sikre at styrets kompetanse er tilpasset det enkelte selskaps formål og virksomhet.

Revisor finner at generalforsamlingene i begge selskapene velger styret. Fra slutten av 2018 har styrene i de to selskapene vært nesten identiske, noe som ser ut til å ha vært et ønske fra eier. I eiermeldingen fra 2016 står det i vurderingen omkring Brukstomta Næringspark AS at det må ses på om dagens modell med to selskaper, er den riktige. Revisor finner at styret i Bindal Utvikling AS har flere personer som er gitt observatørstatus uten å være valgt som observatører og registrert som det. Observatørstatusen er vedtektsfestet til rolle og generalforsamlingen i Bindal Utvikling AS burde valgt personene som bekler rollen og meldt dem inn til Brønnøysundregisteret som observatører.

Revisor vurderer at generalforsamlingen velger styret og at eier har vurdert styrets sammensetning i forhold til selskapenes virksomhet.

5 OMSTILLINGSPROGRAMMETS BRUK AV MIDLER

5.1 Problemstilling

For forvaltningsrevisjon av omstillingsprogrammet er det utarbeidet følgende problemstilling om omstillingsprogrammets bruk av midler.

Har omstillingsprogrammet disponert midlene i tråd med

- *målsettingene i omstillingsplanen*
- *økonomiske planer*
- *rammene for offentlig støtte*
- *regelverket for offentlig anskaffelser*
- *habilitetsregler*

5.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen. Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg en.

Målsettingene i omstillingsplanen

- Omstillingsorganisasjonen må rapportere på måloppnåelse
- Omstillingsorganisasjon bør begrunne disponeringen av midlene med referanse til målsettingene

Økonomiske planer

- Omstillingsorganisasjonen skal rapportere regnskap etter samme oppstilling som budsjettet

Offentlig støtte

- Tildeling av støtte til enkeltbedrifter skal ikke overstige grensen på 200 000 euro løpende over tre år.
- Støttegiver må sikre at det tas hensyn til reglene om bagatellmessig støtte i saksbehandlingen av søknader. (Støttegiver må sikre seg skriftlig bekreftelse fra støttemottaker om eventuell annen bagatellmessig støtte, må informere om at det gis bagatellmessig støtte med referanse til regelverket og størrelsen på støtten)

Offentlige anskaffelser

- Oppdragsgiver skal dokumentere en beregning av terskelverdi for anskaffelsen, som legitimerer valg av hvilket regelverk som skal gjelde for den enkelte anskaffelse

- Oppdragsgiver skal ha en anskaffelsesprotokoll eller tilsvarende dokument som viser vesentlige forhold. (Dette inkluderer både viktige beslutninger og vurderinger i anskaffelsen. Vesentlige forhold vil være opplysninger om navnene på leverandørene som kommunen har etterspurt tilbud fra, hvilke leverandører har inngitt tilbud og navnet på valgte leverandør)

Habilitet

- Styremedlemmer må ikke delta i behandling av saker hvor vedkommende eller nærstående har personlige eller økonomiske særinteresser.
- Ansatte i Bindal Utvikling AS er inhabil hvis vedkommende er part i saken, i slekt eller andre nære relasjoner.

5.3 Disponering av omstillingsmidler

Fylkesrådet i Nordland besluttet den 16.12.2014 å innvilge Bindal kommune status som omstillingsområde for seks år. Det er opprettet en egen avtale, datert 19.12.2014 om bruken av omstillingsmidlene. En av de daglige lederne forteller at kommunen brukte litt tid fra konkursen i Bindalsbruket og til at det ble søkt om omstillingsmidler. Ordfører forteller at krisen var i 2013 og at omstillingen kanskje kom i gang ett år for sent.

Regionalforvaltning.no er et fagsystem tilrettelagt for tilskuddsforvaltning og brukes av fylkeskommuner og kommuner. Bindal Utvikling AS tok i bruk regionalforvaltning.no i 2016 og har brukt portalen til søknader, saksbehandling, økonomisk oversikt og rapportering. Bindal Utvikling AS brukte malene og rutinene for søknader i portalen, RF1350 som et saksbehandlingssystem, forteller tidligere daglig leder. Dette var også arkivet for alle søknader. Her finnes bevilgninger av omstillingsmidler fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (som går via Nordland fylkeskommune) til Bindal Utvikling AS, samt bevilgninger fra omstillingsprogrammet til bedrifter. De som søker omstillingsmidler fra Bindal Utvikling AS, søker i denne portalen. Bindal Utvikling AS saksbehandler søknaden i portalen samt holder oversikt over bevilgninger og brukte midler. Bindal kommune rapporterer årlig bruken av midlene til Nordland fylkeskommune i utbetalingsanmodninger, som gir grunnlag for sluttutbetalinger.

Tilsagn som omstillingsprogrammet gjorde før 2015 er ført inn i systemet i ettertid. En av de daglige lederne i Bindal Utvikling AS forteller at de i 2016 startet jobben med å etterregistrere bevilgninger i portalen. De tok kontakt med Lierne Utvikling AS, som hadde startet omstillingsprogram litt tidligere og visste hvordan ting skulle gjøres. Tidligere daglig leder forteller at gangen i saksbehandlingen fulgte disse trinnene:

1. Søker la selv inn søknad i portalen
2. Bindal Utvikling AS behandlet søknaden (på delegasjon eller styrebehandling)
3. Vurderinger ble gjort med hensyn til bagatellmessig støtte
4. Svar ble sendt til søker i portalen
5. Søker la inn rapporter og regnskap
6. Bindal Utvikling AS sjekket om alt var gjort i henhold til tildelingsvedtak
7. Utbetaling til søker med bilag fra RF1350 til regnskapet

Det var også en rutine på at Bindal Utvikling AS la ut alle tildelinger på nettsiden med informasjon om hva det var søkt midler til, virksomhet og tildelt sum, forteller tidligere daglig leder. Dette ble gjort for at det skulle være åpenhet omkring bruken av midlene.

Tidligere daglig leder forteller at i bunnen for omstillingsprogrammet lå det et sett med føringer gjennom verktøy, veiledere og maler fra Innovasjon Norge². Satsingsområdene ga føringer for bruken av omstillingsmidlene og i tillegg midler til administrasjon. Styreleder forteller at Innovasjon Norges mal for oppbygging av omstillingsprogram er ganske rigid. Mye av midlene går til å bygge kompetanse og å administrere prosjektet. Det er vedtatt strikte regler. Styreleder forteller at dette er sikkert bra for Innovasjon Norge og fylkeskommunen, men andelen ressurser som går til utvikling reduseres. Det blir mindre penger til lokalt næringsliv.

Styreleder i Brukstomta Næringspark AS sammenligner omstillingsprogrammet i Bindal med Lierne og oppfatter at utviklingsselskapet i Lierne var mer aktivt. Bindal Utvikling AS har kanskje vært mer låst til systemet, og Bindal Utvikling AS fikk kanskje for lite oppfølging fra Innovasjon Norge og fylkeskommunen på håndtering av dette. Styreleder i Brukstomta Næringspark AS forteller også om næringsaktører som har opplevd Bindal Utvikling AS som rigide i forbindelse med søknad om midler, og at næringsaktørene derfor ikke har forholdt seg til Bindal Utvikling AS.

I søknadsmodulen på regionalforvaltning.no finnes det 139 søknader. Av disse er 110 prosjekter avsluttet. Av de resterende er tre søknader avslått, en er feilregistrert, en er trukket og en er videresendt til det kommunale næringsfondet. Videre er seks søknader trukket etter å ha fått bevilget midler. Det er 17 søknader som fortsatt står som bevilget. En av de daglige lederne forteller at en del henvendelser til Bindal Utvikling aldri endte opp i en søknad fordi det ble avklart at en eventuell søknad ikke passet til kriteriene for tildeling av midler.

² <https://www.innovasjon Norge.no/no/regional-omstilling/verktoy/>

Av de 110 avsluttede prosjektene er 27 interne prosjekter i Bindal Utvikling AS. Bindal kommune har fått bevilgninger til og avsluttet fem prosjekter.

På regionalforvaltning.no finnes søknadene, opplysninger fra saksbehandlingen, herunder vurdering av offentlig støtte og habilitet samt tildelingene. Revisor har undersøkt ti søknader nærmere. Revisor har sett på hvordan søknadene relateres til målsettingene i prosjektet, regelverket for offentlig støtte og habilitet. Det er tatt med minst en søknad fra hvert år. I tillegg er det tatt med søknader hvor det kan forventes at offentlig støtte ble vurdert på grunn av høye beløp. Opplysningene er vist i tabell 8.

Tabell 8. Opplysninger i utvalgte søknader

	ID	Søkers opplysning	Saksbehandling	Offentlig støtte	Saksbehandlers habilitet	Bagatellmessig støtte i tildeling
Plathe	2015	Inngår ikke i skjema	Ikke dokumentert	Ikke vurdert	Ikke vurdert	Nei
Brukstomta	2015	Inngår ikke i skjema	Refererer ikke til handlingsplan	Vurdert	Ikke vurdert	Nei
Bindal pukk og grus	2016-0037	Opplyser	Refererer til arbeidsplasser	Ikke vurdert	Ikke vurdert	Nei
Kjella S-lag	2017-0051	Opplyser om beløp	Bekrefter at det er innenfor	Vurdert	Ikke vurdert	Nei
Brukstomta	2017-0013	Opplyser ca. 1 million	Innsatsområde	Vurdert, mangler tall	Ikke vurdert	Ja
Kystriksvegen	2018-0014	Opplyser, men ikke beløp	Handlingsplan	Vurdert, mangler tall	Ikke vurdert	Ja
Bindalslaft	2019-0028	Opplyser	Innsatsområde	Vurdert	Vurdert	Ja
Aqua Solution	2019-0023	Opplyser	Innsatsområde	Vurdert	Ikke vurdert	Ja
Norseaqua	2020-0012	Opplyser, men ikke beløp	Innsatsområde	Vurdert og bekrefter at beløp er innenfor, men mangler tall	Ikke vurdert	Ja
Brukstomta	2021-0009	Opplyser, men ikke beløp	Kommunens vedtak om videreføring	Ikke vurdert	Ikke vurdert	Nei

Kilde: www.regionalforvaltning.no

Kolonnen *søkers opplysning*, handler om at søker i søknaden skal opplyse³ om de har mottatt offentlig støtte tidligere.

I kolonnen *saksbehandling* er det tatt inn hvilke målsettinger eller innsatsområder som søknaden hører inn under. Dette omtales nærmere i kapittel 5.3.1.

Kolonnen om *offentlig støtte* gir svar på om vurderingen av bevilgningen i forhold til regelverket om offentlig støtte. Det er en egen fane i saksbehandlingsmodulen i portalen hvor vurderingen kan gjennomføres. Dette omtales nærmere i kapittel 5.3.3.

Kolonnen *habilitet*, er på samme måte som offentlig støtte en egen fane i saksbehandlingen, hvor saksbehandler kan dokumentere sin habilitet. Dette omtales nærmere i kapittel 5.3.4.

Kolonnen *tildeler bagatellmessig støtte*, handler om tildelingene som lages inneholder opplysninger om offentlig støtte. Dette omtales nærmere i kapittel 5.3.3.

5.3.1 Målsettingene i omstillingsarbeidet

Målsettingene for omstillingsarbeidet ligger i omstillingsplanene som vedtas av kommunestyret. I omstillingsplanen 2015-2020 er det tre hovedmål. Disse er:

- 50 nye lønnsomme arbeidsplasser i Bindal innen 2020
- 550 sysselsatte i Bindal innen 2020
- 1500 innbyggere i 2020

Det er også delmål, måleindikatorer effektmål og langsiktige resultater i omstillingsplanen. En oversikt er gitt i kapittel 2.1.1.

Omstillingsplanen har tre innsatsområder. De tre innsatsområdene videreføres når omstillingsplanen revideres, men de får delvis nye navn. Fra og med omstillingsplanen 2017-2020 er det knyttet to til tre strategier til det enkelte innsatsområde.

Høsten 2018 rulleres omstillingsplanen på nytt for perioden 2019-2020. I denne planen går det fram at i 2018 ble sysselsettingsmålet nedjustert til 500 sysselsatte innen 2020. I saksframlegget til kommunestyre i sak 131/19 går det fram at omstillingsprogrammet fikk aksept fra Nordland fylkeskommune til å fordele budsjettet for 2020 over 2020 og 2021. Dette gir grunnlag for en omstillingsplan for 2020-2021. Betegnelsen av de ulike innsatsområdene er vist i tabellen under:

³ Søknadsskjemaet på regionalforvaltning.no ble ikke tatt i bruk før 2016. Det betyr at søkere i 2015 ikke fikk spørsmål om de hadde mottatt offentlig støtte. Søknadene i 2015 er etterregistrert i regionalforvaltning.

Tabell 9. Betegnelse på innsatsområdene over tid

	Innsatsområde A	Innsatsområde B	Innsatsområde C
Omstillingsplan 2015-2020	Trebearbeidende industri	En mer variert næringsstruktur	Kompetanse og rekruttering
Omstillingsplan 2017-2020	En levende Brukstomta Næringspark AS – hjertet for innovasjonsløftet	Et mangfoldig og robust næringsliv – kompetanse for innovasjonsløftet	Vekstkraft og attraktivitet – drivkraft for innovasjonsløftet
Omstillingsplan 2019-2020	En levende Brukstomta Næringspark AS – hjertet for innovasjonsløftet	Et mangfoldig og robust næringsliv – kompetanse for innovasjonsløftet	Vekstkraft og attraktivitet – drivkraft for innovasjonsløftet
Omstillingsplan 2020-2021	En levende Brukstomta Næringspark	Et mangfoldig og robust næringsliv	Rekruttering

Kilde: Omstillingsplaner

Bevilgning av midler

Revisor har undersøkt om Bindal Utvikling AS i søknadsbehandlingen, har vurdert om søknadene er i tråd med målsettingene. Funnene fra gjennomgangen er vist i tabell 8 foran. De to søknadene som ble behandlet før regionalforvaltning.no ble tatt i bruk i 2016, har ikke dokumentert saksbehandlingen. Av de åtte resterende er det fire som refererer til innsatsområde og en til handlingsplanen. I en saksbehandling bekreftes det at søknaden er innenfor målsettingene. En begrunnelse for innvilgning av søknaden er at det skaper arbeidsplasser. En søknad henviser til kommunens vedtak om videreføring av omstillingsprogrammet.

I styremøtet 03.03.2016, sak 08/16 vedtok styret å delegere bevilgning av midler inntil kroner 50 000 til daglig leder, innenfor de rammer og prioriteringer som er gitt i handlingsplanen og i samsvar med styreleder og nestleder. Bevilgningene legges fram for styret til orientering. I styremøtene har styret behandlet søknader om midler over kroner 50 000. Det framgår av protokollene at styret har blitt orientert om tildelinger som er gjort innenfor delegert myndighet.

Tidligere daglig leder mener at omstillingsmidlene er brukt i henhold til målsettingene.

Aktivitetsrapporter

Revisor har funnet aktivitetsrapporter for 2016, 2017, 2018, 2019 og 2020. Aktivitetsrapportene er laget slik at de akkumuleres for hvert år. Aktivitetsrapportene er rapporteringen som går til kommunen. Aktivitetsrapportene inneholder rapportering på hovedmål, delmål og måleindikatorer som vist i tabellen under. I tabellen er det satt inn opplysninger fra rapporten for det enkelte år. Hvis det har manglet oppdaterte tall er dette hentet fra den påfølgende rapporten.

Tabell 10. Mål som aktivitetsrapportene rapporterer på

		2016	2017	2018	2019	2020
Hovedmål	Nye arbeidsplasser	8	11	3	9	4
	Sysselsatte***	472	474	Ikke oppgitt	sysselsettingsandel	sysselsettingsandel
	Innbyggere	1465	1473	1467	1426	1397
Delmål	3 nye bedrifter hvert år	7	10	13		7
	Arealer for boligbygging og næringsdrift					
	Servicetilbudet opprettholdes på 2014-nivå (kr 33046)	39 291	37 463	46 681	47 070	47 560
Måleindikatorer	Kommune NM	427	421	404	404	347*
	Nærings NM	400	402	404	403	340*
	Kommunebarometer på 2013-nivå	51	58/188**	138/279	117/105	253/310*

* i 2020 var det totalt 356 kommuner

**Det første tallet er før kommunenes inntekter er hensyntatt

***Fra 2019 rapporteres det på sysselsettingsandel i aldersgruppen 15-74 år i en graf som er vanskelig å lese av nøyaktig. De første årene rapporterte de på faktisk antall. I aktivitetsrapporten for 2020 går det fram at det har vært en utfliating i sysselsettingsandelen i 2014-2017 og en økning fra 2018-2019.

Kilde: Aktivitetsrapporter 206, 2017, 2018, 2019, 2020

Effektmålene og langsiktige resultater som er beskrevet i omstillingsplanene er ikke målbare på samme måte som de målene som er vist i tabellen over. Aktivitetsrapportene beskriver aktiviteter som er gjennomført. Aktivitetsrapporten for 2020 omtaler nye og sikrede arbeidsplasser i perioden 2015-2020 samt potensielle arbeidsplasser. Videre er det omtaler av gründere og bedrifter i utviklingsprosesser. Det informeres om at Medvind Innovasjonsloft ble etablert som en hybrid av inkubator, næringshage, idelab, kurslokaler, møterom og kontorplasser - i miniformat. Hensikten med Medvind Innovasjonsloft er å fungere som en katalysator for innovasjon. Videre nevnes industrikai, kompetanseheving, bedriftsutvikling, nettsider og logoløft, næringslivsdag for ungdom, kart og tilrettelegging ved Heilhornet og flere aktiviteter.

Styreleder i Brukstopmta Næringspark AS sier at hvis kommunen hadde hatt mer næringsarealer, er det mulig at det hadde vært flere bedrifter i kommunen.

Utbetalingsanmodninger

Revisor har funnet utbetalingsanmodninger for 2015 og 2017. Det er Bindal kommune som utarbeider og sender utbetalingsanmodningene til Nordland fylkeskommune i etterkant av hvert år. Utbetalingsanmodningen inneholder en rapport på aktivitet og økonomi som grunnlag for utbetaling av bevilgede midler. Saksbehandler ved Nordland fylkeskommune informerer

om at fylkeskommunen ikke har mottatt utbetalingsanmodning for 2019 eller senere år. Revisor har funnet bekreftelse på utbetaling fra fylkeskommunen til Bindal kommune for 2016 og 2018. Styreleder bekrefter at siste utbetaling var i 2018. Nordland fylkeskommunen henger litt etter med saksbehandlingen, og i desember 2021 besluttet fylkeskommunen rammen for 2020 og 2021. Det forelå ikke tilsagnsbrevene ved utgangen av 2021.

Utbetalingsanmodningene følger en mal som finnes på regionalforvaltning.no. Det rapporteres på hovedmålene og aktiviteter i tilknytning til de tre innsatsområdene. I utbetalingsanmodningene rapporteres det på avvik mellom målsettinger og resultat og avvik mellom budsjett og regnskap. I tillegg er det redegjort for erfaringer og fra 2015 rapporteres følgende erfaringer:

Første omstillingsår har vært krevende, dels på grunn av at det har vært fire ulike programledere inne i omstillingsprogrammet. Likevel har man klart å gjennomføre en rekke forstudier og forprosjekter, og minst sju arbeidsplasser er etablert som resultat av omstillingsprogrammets første år. Det er behov for å spisse satsingsområdene mot de områdene som har størst potensial for suksess.

I utbetalingsanmodningen for 2017 fortelles det om erfaringene og under er noen utdrag fra den.

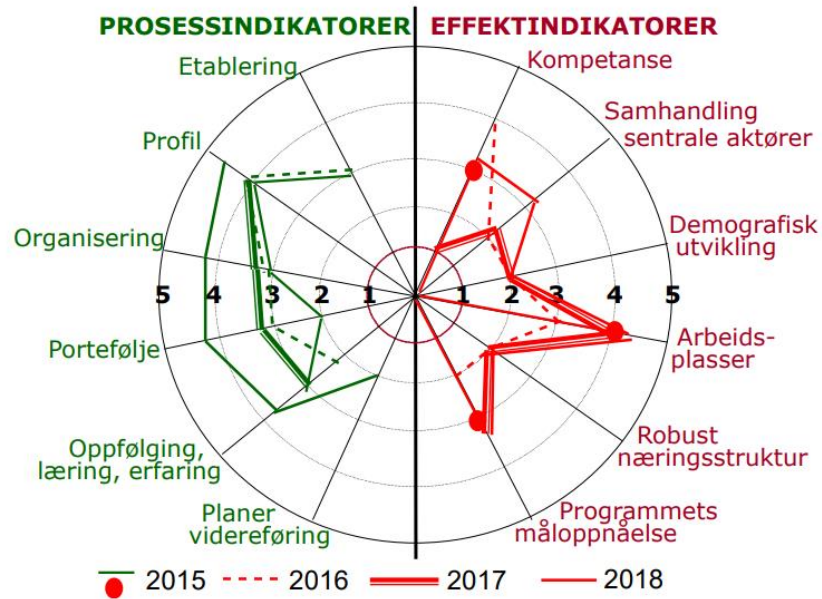
Bindal Utvikling sammen med Bindal kommune er en proaktiv pådriver. Vi jobber aktivt for flere prosjekter innen følgende områder: blå sektor, opplevelsesnæring og treindustri – prioritert rekkefølge. Bindal har manglet en møteplass for samfunns- og næringsliv, fra 2017 har vi nå Medvind innovasjonsloft. ... Arbeidet med omstilling har ikke erstattet eksisterende arbeid med næringsutvikling.

I utbetalingsanmodningen fra 2017 konkluderes det med:

Omstillingsarbeidet i Bindal har behov for omstilling i hele perioden på 6 år. Vårt arbeid dreier seg i stor grad om endring av tankesett og ny kompetanse, som er en utviklings- og refleksjonsprosess. Kulturendring tar erfaringsmessig noe tid, før den materialiserer seg i resultat.

Programstatusevalueringer

Revisor har fått tilsendt programstatusevalueringer for 2016, 2018 og 2019. Programstatusevalueringene skjer i regi av Innovasjon Norge og følger en fastsatt metode og dokumenteres i en egen rapport. Diamanten som er vist i figur 1, er et sammendrag av den prosessen som styret og daglig leder har jobbet seg gjennom. Diamanten under er hentet fra rapporten for 2018. Programstatusevalueringen ender opp i anbefalinger for det videre arbeidet.



Det er samme karakter som i 2017 på Demografisk utvikling, Arbeids-plasser, Robust næringsstruktur og Programmets måloppnåelse

Kilde: Programstatusevaluering 2018

Figur 1. Resultat fra statusevalueringer

Diamanten i figur 1 oppsummerer vurderinger som er gjort for hver av indikatorene for årene 2015, 2016, 2017 og 2018. Bak hver indikator er det et eget vurderingsskjema og vurderingen av indikatoren er et resultat av en prosess hvor styret og daglig leder deltar. Effektindikatorene samsvarer ikke helt med effektmålene i omstillingsplanen.

Styreleder forteller at omstillingsprogrammet var pålagt å gjennomføre programstatus-evalueringer i henhold til Innovasjon Norge sitt reglement. Vedkommende som gjennomførte disse var dyktig, men det var krevende for daglig leder, som sitter alene som daglig leder, og et styre som er ganske perifer. Det kunne ofte bli noen spenninger i disse møtene. Siste programstatusevaluering var i 2019. Styreleder oppfattet disse møtene som nyttige.

5.3.2 Økonomiske planer

Det er laget årlige handlingsplaner som bygger på den aktuelle omstillingsplanen. Det er en felles handlingsplan for 2020 og 2021. Handlingsplanen gir budsjettet for det enkelte år. Disponeringen av omstillingsmidlene er undersøkt gjennom budsjettet som finnes i handlingsplanene og hva som rapporteres i aktivitetsplaner.

I omstillingsperioden er budsjettet satt opp med en fordeling mellom de tre innsatsområdene og brutt ned på ett til tre underpunkter. Disse underpunktene har ulik betegnelse gjennom omstillingsperioden derfor presenteres bare summen for innsatsområdene og administrasjon i

tabell 11. Navnene på innsatsområdene har også endret seg underveis og i tabellen er navnet i handlingsplan 2015 og handlingsplan 2020-2021 oppgitt.

Tabell 11. Budsjett

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Sum
A. Trebearbeidende industri/ Levende Brukstomta Næringspark	2000	600	700	700	1000	800	800	6600
B. En mer variert næringsstruktur/ Et mangfoldig og robust næringsliv	700	2000	1475	1500	1400	400	400	6875
C. Kompetanse og rekruttering/ Vekstkraft og attraktivitet	700	600	825	800	1000	300	300	4525
Administrasjon	600	800	1000	1000	1000	500	500	5400
<i>Sum</i>	<i>4000</i>	<i>4000</i>	<i>4000</i>	<i>4000</i>	<i>4400</i>	<i>2000</i>	<i>2000</i>	<i>24400</i>
Finansiering								
Underforbruk 2017					400			400
Bindal kommune	1000	1000	1000	1000	1000	500	500	6000
Nordland fylkeskommune	3000	3000	3000	3000	3000	1500	1500	18000
<i>Sum</i>	<i>4000</i>	<i>4000</i>	<i>4000</i>	<i>4000</i>	<i>4400</i>	<i>2000</i>	<i>2000</i>	<i>24400</i>

Kilde: Handlingsplaner

I flere av handlingsplanene står det at styret i Bindal Utvikling AS har fullmakt til å omprioritere mellom budsjettpostene.

I handlingsplanen for 2018 oppgis det at 1 million kroner er søkbare midler. I handlingsplanen for 2019 står det at kroner 400 000 er direkte søkbare midler. I handlingsplanen for 2020-2021 står det at søkbare midler er inkludert i de ulike budsjettpostene.

I aktivitetsrapportene er det rapportert bevilgede midler på de ulike innsatsområdene. Dette er vist i tabell 12. Tallene er avrundet til hele tusen.

Tabell 12. Rapportert bevilgede midler i aktivitetsrapportene, i tusen kroner

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Sum
A.	2 011	879	555	371	270	711*		6 600
B.	766	1 722	308	846	980			6 875
C.	265	525	226	461	98			4 525
Administrasjon								
Sum	3 046	3 127	1 089	1 678	1 349	711		11 002
Finansiering								
Underforbruk 2017					400			400
Bindal kommune	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	500	500	6 000
Nordland fylkeskommune	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000	1 500	1 500	18 000
Sum	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	2 000	2 000	24 000

Kilde: Aktivitetsrapporter Bindal Utvikling AS

*I aktivitetsrapporten for 2020 er ikke tilskuddene fordelt på innsatsområdene.

Styreleder forteller at når pengene er gitt i tilsagn så er budsjettet belastet. I noen tilfeller har penger ikke blitt brukt slik som omsøkt eller at ikke hele bevilgningen er brukt. Da må sakene avsluttes, og pengene føres tilbake til omstillingsprogrammet. I tillegg kommer det vanlig bokføringsregler i selskapet. Når 2021 ble avsluttet hadde omstillingsprogrammet midler til gode, forteller styreleder.

I samarbeidsavtalen mellom Bindal kommune og Nordland fylkeskommune er det en oversikt over at fylkeskommunen har godkjent de budsjettpostene som er omsøkt. Det godkjente budsjettet for 2015 er vist i tabell 13 sammen med hva som ble rapportert i anmodningen om utbetaling av midler. I handlingsplan for 2015 er budsjettet satt opp i forhold til innsatsområdene, men innholdet er det samme.

Tabell 13. Budsjett 2015 og rapportert bruk av midler i utbetalingsanmodningen

	Budsjett 2015	Rapportert bruk 2015
Administrasjon	600 000	1 000 000
Bedriftsrettede tiltak	400 000	1 036 000
Brukstomta Næringspark	1 600 000	1 225 000
Energi og mineral	200 000	89 750
Kompetanse	400 000	409 488
Matproduksjon	250 000	35 000
Reiseliv og opplevelsesbaserte næringer	250 000	202 275
Rekruttering	300 000	0
Sum kostnad	4 000 000	3 997 513

Kilde: Avtale 19.12.2014 og anmodning om utbetaling 17.06.2016

I anmodning om utbetaling, datert 17.06.2016 gis det følgende forklaring på avvik mellom budsjett og revidert regnskap.

Handlingsplanen for 1. omstillingsår var relativt vidtfavnende, da man ønsket å starte bredt for å sikre at omstillingsprogrammet skulle dekke opp de områder i kommunen som hadde potensial for utvikling. Ved utforming av første års budsjett for omstillingsprogrammet var det vanskelig å forutse hvilke områder som det ville komme prosjektsøknader fra. Man har derfor vært nødt til å omdisponere budsjettmidlene mellom de ulike postene.

Tabellene under handler om budsjett og rapporter for 2017, ettersom det er bare dette året revisor har alle rapporter fra. Tabell 14 viser budsjettet i handlingsplanen og hva som rapporteres brukt av midler i 2017 i aktivitetsrapportene.

Tabell 14. Budsjett i handlingsplan 2017 og rapportert bruk i aktivitetsrapport for 2017.

	Budsjett 2017	Rapportert bruk 2017
A. Brukstopmta Næringspark AS	700 000	555 000
A1. Synliggjøring og felles virksomhetsplattform	410 000	
A2. Medvind innovasjonsloft	290 000	
B. Et mangfoldig og robust næringsliv	1475 000	308 158
B1. Kompetanse og søkbare midler bredt	700 000	
B2. Spesielt fokus på blå sektor, opplevelsesnæring osv.	775 000	
C. Vekstkraft og attraktivitet	825 000	226 250
-vekstkraft ungdom	330 000	
-attraktivitet – Heilhornets rike	495 000	
Administrasjon	1 000 000	
Sum kostnad	4 000 000	

Kilde: Handlingsplan 2017 og aktivitetsrapport for 2017

Aktivitetsrapporten for 2017 rapporterer bare bruken av midler, både bevilgede og utbetalte, på innsatsområdene. Dette gjelder også de andre aktivitetsrapportene. Bindal Utvikling AS sitt regnskap for 2017 viser at driftskostnadene i 2017 er kroner 2 829 000.

Tabell 15 viser det godkjente budsjettet i samarbeidsavtalen for 2017 og hva som rapporteres brukt av midler i utbetalingsanmodningen for 2017.

Tabell 15. Budsjett i samarbeidsavtale for 2017 og rapportert bruk i utbetalingsanmodning i 2017.

	Budsjett 2017	Rapportert bruk 2017
Brukstomta Næringspark		
▪ Synliggjøring	300 000	240 000
▪ Innovasjonsloft	300 000	267 126
Administrasjon	800 000	863 911
Et mangfoldig og frodig næringsliv		
▪ Inspirasjon	400 000	627 000
▪ Kompetanse	400 000	1 132 657
▪ Innovasjonsstøtte	1 200 000	
Vekstkraft og attraktivitet		
▪ Vekstkraft	300 000	233 368
▪ Attraktivitet	300 000	252 250
Sum kostnad	4 000 000	3 616 312

Kilde: Utbetalingsanmodning for 2017

RF13.50 – www.regionalforvaltning.no

Kostnadsrapportering

Tittel	Ny kostnad	Godkjent	Akkumulert	Rest
A1 Synliggjøring og felles virksomhetsplattform		410 000	240 000	170 000
A2 Medvind Innovasjonsloft		290 000	267 126	22 874
Administrasjon		1 000 000	863 911	136 089
B1 Kompetanse og søkbare midler, bredt		700 000	627 000	73 000
B2 Spesielt fokus på: Blå sektor/oppl.næring osv		775 000	1 132 657	-357 657
C1 Vekstkraft - ungdom		330 000	233 368	96 632
C2 Attraktivitet: Heilhornets rike og næringsv. ko		495 000	252 250	242 750
SUM KOSTNADER		4 000 000	3 616 312	383 688

Kilde: Utbetalingsanmodning 2017.

Figur 2. Kostnadsrapportering i utbetalingsanmodning for 2017.

I utbetalingsanmodningen for 2017 i figur 2, er kolonnen godkjent ikke hentet fra avtalen med godkjent budsjett for 2017 i figur 2017, men det budsjettet som finnes i handlingsplanen for 2017.

Tidligere daglig leder forteller at dersom de brukte lite penger ett år, så kunne de bruke mer neste år. De kunne se hele omstillingsprogrammet under ett. De jobbet etter «hva er det som skjer» og hvilke behov som måtte dekkes. Bindal Utvikling AS satte i gang egne prosjekter på områder der de ikke fant andre som tok initiativ. Det var relativt vanskelig å få inn *riktige* søknader fra næringslivet i begynnelsen. Omstillingsprogrammet handler om å utvikle kompetanse. I starten fikk selskapet mange søknader om finansiering av investeringer, noe Bindal Utvikling AS ikke ga støtte til. Bindal Utvikling AS måtte arbeide inn kompetansebegrepet, for å skape forståelse for at omstillingsmidler skulle brukes til for eksempel kursing, ekstern rådgivning, nettverk mm.

Kommunens næringsfond hadde andre kriterier for tildeling av midler og der kunne bedrifter få penger til investeringer og næringsfondet rettet seg mot en bredere målgruppe.

Styreleder oppfatter at det er brukt for mye tid og midler til administrasjon i omstillingsprogrammet. Bindal Utvikling har hatt jevnt over hatt ett og et halvt årsverk i administrasjon. Med enklere administrering av omstillingsmidlene kunne selskapet brukt mer tid på å drive rent utviklingsarbeid. Arbeidet i et omstillingsprogram krever mange ulike kompetanser, som de færreste har.

Tidligere daglig leder forteller at i hennes tid sørget de for at opplysningene om prosjektene i regionalforvaltning.no alltid var oppdatert. Da var det mulig å ta ut rapporter i sanntid. Der var det oversikt over administrasjonskostnader, interne prosjekt og bevilgninger til næringslivet. Bindal Utvikling AS fikk også rapporter fra regnskapskontoret og da selskapet gikk over til nytt regnskapsprogram fikk Bindal Utvikling AS oversikt over alle kostnadene i sann tid.

Regnskapet var tallmessig helt likt med det som lå i regionalforvaltning.no, men satt opp på to forskjellige måter. Bindal Utvikling AS hadde et timeføringssystem, hvor det ble skrevet timer på de forskjellige interne prosjektene og administrasjon.

Tidligere daglig leder forteller at Bindal Utvikling AS rapporterte i tillegg til Innovasjon Norge, på et eget system. Bindal Utvikling hadde årlige rapporter (aktivitetsrapport) som ble lagt frem for kommunestyret i februar. Aktivitetsrapporten var offentlig og ble lagt på nettsidene til selskapet og distribuert til alle som ønsket den. Bindal Utvikling AS var fysisk til stede i alle kommunestyremøtene, og holdt en presentasjon.

Styret fikk på alle møter oversikt over siste tildelinger, og gjenstående midler. Bindal Utvikling AS hadde kontroll med at prosjektene ble gjennomført, slik at midlene ble brukt rett. Mye omstillingsmidler gikk med til å skape aktivitet på Brukstomta Næringspark AS. Tidligere daglig leder oppfatter at det var en del diskusjoner om tildelingene til Brukstomta Næringspark AS.

Tidligere daglig leder forteller at det var en del prosjekt som gikk på å skape mer grobunn for næringsutvikling generelt. Kommunens innbyggere har hatt en tendens til å lene seg på kommunen og Bindalsbruket når det gjelder å skape næring og arbeidsplasser. Det ble fortpekt på kommunen hvis noe var utfordrende. Styreleder i Brukstomta Næringspark AS forteller at i det tidligere Bindalsbruket var det en industriarbeiderkultur, med jobb 8-16 og lite engasjement ut over det. Denne industriarbeiderkulturen henger fortsatt litt igjen, men det er i endring.

5.3.3 Offentlig støtte

Revisor har undersøkt om bevilgningene fra Bindal Utvikling AS til andre har oversteget grensen for bagatellmessig støtte. Undersøkelsen er basert på opplysninger i aktivitetsrapporten for 2020. I denne aktivitetsrapporten oppsummeres bevilgninger fra Bindal Utvikling AS og det gis en oversikt over bevilgninger fra Bindal kommune sitt næringsfond og bevilgninger fra Innovasjon Norge til bedrifter i Bindal, med unntak av 2019. Beregningene gjort av Revisjon Midt-Norge viser at de største støttemottakerne har fått følgende offentlige bevilgninger i perioden 2015-2020:

- Brukstomta Næringspark AS – 3,7 millioner kroner for hele perioden. 1,67 millioner kroner er den høyeste summen for en løpende treårsperiode, som er perioden for vurdering av bagatellmessig støtte.
- Norseaquas AS – 2,1 millioner kroner for hele perioden, hvor 1,2 millioner kroner er den høyeste summen for en løpende treårsperiode.
- Bindalsbruket AS – 2,1 millioner kroner for hele perioden, hvor 1,2 millioner kroner er den høyeste summen for en løpende treårsperiode.

Brukstomta Næringspark AS har fått tildelt kroner 330 000 fra kommunens næringsfond i ekstraordinære covid-midler. Veileder H2496 om kommunal kompensasjonsordning til lokale virksomheter – Veileder for den nasjonalt notifiserte ordningen under Covid19-rammeverket klargjør at ekstraordinære covid-midler ikke inngår i bagatellmessig støtte.

I saksbehandlingen av søknader om omstillingsmidler skal søker oppgi om vedkommende har mottatt offentlig støtte tidligere. Resultatet fra undersøkelse av ti søknader viser at alle opplyser om dette, jfr. tabell 8. Unntaket er søknader fra 2015 hvor det ble brukt et annet skjema hvor det ikke ble stilt spørsmål ved om de hadde mottatt offentlig støtte tidligere. Noen av de undersøkte har svart nei og andre har svart ja. Det er ikke alle de som svarer ja, som oppgir støttebeløpet, men noen har gjort det.

En av de tidligere daglige lederne forteller at de hadde kontroll med bagatellmessig støtte. Der hadde Bindal Utvikling AS god oversikt, og fikk kontinuerlig oversikter fra Innovasjon Norge og

deres tildelinger, samt oversikt over kommunens næringsfond. En annen av de tidligere daglige lederne forteller at vurdering av offentlig støtte var veldig aktuelt for gjengangere. Styreleder legger til at det kan være at det er krysset feil i saksbehandlingssystemet. Det er ingen som har kommet inn under regelverket for bagatellmessig støtte. Styreleder forteller at Bindal Utvikling AS i realiteten aldri har regnet på om støtten overstiger rammene. Det er kanskje gjort noen overordnede vurderinger. Styreleder presiserer i høringsvaret at Bindal Utvikling AS ikke har regnet på dette da det ikke har vært en reell problemstilling. Kunnskapen om, hvis Bindal Utvikling AS fikk søknader hvor dette måtte vurderes, var til stede.

I styreprotokollen fra 19.11.2018, refereres det bevilgninger som er gjort på delegering og det er protokollert at observatøren fra Innovasjon Norge har påpekt at alle disse tildelingene var bagatellmessig støtte og at de måtte rapporteres inn.

5.3.4 Offentlige anskaffelser

Revisor har undersøkt om Bindal Utvikling AS har gjennomført noen anskaffelser som omfattes av regelverket for offentlige anskaffelser. Revisor har ikke undersøkt Bindal Utvikling AS sine innkjøp i regnskapet, men basert seg på opplysninger fra intervjuene og styreprotokollene. Noen av engasjementene er også omtalt i aktivitetsrapportene.

Innovasjon Norge informerer om at de i sine programmer har rammeavtaler med bedrifter som kan være ressurser i programmene prosjektlederprosessen (PLP), SMB-utvikling, Næringsvennlig kommune, Programstatusvurderinger, Intro-kurs, Kompetanseprogram for handel og service og Videreføring av omstillingsarbeidet. Innovasjon Norges konsulenter er anskaffet i 2020. Når Innovasjon Norge finansierer 50 prosent av prosjektet vil omstillingsorganisasjonen falle inn under rammeavtalen. Innovasjon Norge har bevilget totalt kroner 364 600 til Bindal Utvikling i forbindelse med programmer i regi av Innovasjon Norge.

En tidligere ansatt forteller at de har kjøpt tjenester fra selskapet Innoco og at det i den forbindelse ble gjennomført en anbudsprosess. Vedkommende kjenner ikke til hva som skjedde det første året når Inam ble engasjert til å administrere omstillingsprogrammet en kort periode. Revisor har etterspurt dokumentasjon på anbudsprosesser, men styreleder har ikke funnet noen dokumentasjon.

Styret behandlet i sak 22/2020, utredning av fremtidig organisering- og finansieringsmodell. Styret vedtar å engasjere Proneo til å utrede hvilken organisasjonsform som best ivaretar næringslivets interesser i fremtiden. Proneo er en av bedriftene som Innovasjon Norge har rammeavtale med og Innovasjon Norge bevilget kr 58 000 til prosjektet.

Tidligere daglig leder forteller at omstillingsprogrammet ikke gjorde mange anskaffelser. Tidligere daglig leder gjorde ikke mange anskaffelser fordi de i omstillingsprogrammet ble sterkt oppfordret til å benytte seg av de verktøyene som er tilgjengelig hos Innovasjon Norge. Bindal Utvikling AS benyttet flere av disse verktøyene uten at det var behov for noen anbudsrunder. Bindal kommune søkte om midler til å gjennomføre verktøyet *Næringsvennlig kommune*. Da gjennomførte kommunen en anbudsrunde, da dette hadde en ramme større enn kroner 100 000. I de fleste søknadene fra bedrifter, søkte de om å få dekket ekstern kompetanse, men her var det bedriftene som kjøpte kompetansen og Bindal Utvikling AS som ga tilskudd.

Styreleder forteller at selskapet har vært nøye med å følge opp regelverket rundt offentlig anskaffelser. Siste anskaffelsen var Proneo i 2020, og da hørte selskapet med tre aktører, slik at anskaffelsen var ute i markedet. Styreleder forteller at styret hadde en ganske stor diskusjon rundt en anskaffelse i 2021. Styret visste hvem de ønsket til å gjøre jobben, men dette kunne ikke la seg gjennomføre slik de ønsket, på grunn av regelverket for anskaffelser. Prosessen ble da stoppet. Anskaffelsen av Proneo i 2020 framgår av styreprotokollen fra 18.09.2020, sak 22/20.

Styreleder informerer om at innkjøp utenom de prosjektene som er finansiert fra Innovasjon Norge, har alle vært under grensa på kroner 100 000. Dette har vært Proneo, T:Lab AS og PKOM AS, alle virksomheter Bindal Utvikling AS og bedriftene kjenner godt. Bindal Utvikling AS har vektlagt å kjøpe tjenester hos leverandører som har et godt kunnskapsgrunnlag. Flere av de som var godkjente fra Innovasjon Norge, har på mange måter kommet med blanke kort og gjort en jobb, uten å ha særlig godt kunnskapsgrunnlag om de aktørene de skulle jobbe med. Resultatene har gitt liten verdi i ettertid.

5.3.5 Habilitet

Habilitet er undersøkt i sammenheng med at administrasjonen eller styret bevilger midler til bedrifter. I den sammenhengen er styreprotokollene for omstillingsperioden undersøkt for å se om styret har håndtert saker hvor habilitet er vurdert. Det er fire protokoller fra 10.12.2015 og ut 2021 som revisor ikke har sett. I tillegg er saksbehandlernes habilitet vurdert.

Tidligere daglig leder forteller at administrasjonen besluttet tildelinger opp til kroner 50 000, og ofte ble disse sakene diskutert med styreleder. Vedkommende saksbehandler hadde lite relasjoner til personer i Bindal og opplevde ikke habilitetsutfordringer.

Tidligere daglig leder forteller at det var et par styresaker der habilitetsspørsmålet var oppe, og enkeltmedlemmer anså seg selv som inhabil i noen saker. Styreleder bekrefter at noen gikk ut av styret på grunn av habilitetsutfordringer. Revisor finner at det er protokollert at

styremedlemmer har trådt til side på grunn av habilitet i sak 47/16, 51/16 og 17/18. I sak 54/16 trer ett av styremedlemmene ut av styret på grunn av interessekonflikt og i sak 8/17 vurderes vedkommende til å være habil.

Styreleder forteller at det var flere næringsaktører som syntes at bindingene ble for tett når omstillingsprogrammet og Brukstomta Næringspark AS gikk over til gjennomgående styrer. Styreleder opplevde ikke at det var vanskelig å behandle bevilgninger til Brukstomta Næringspark AS.

En av de tidligere daglige lederne syntes ikke noe om at det ble gjennomgående styrer for Brukstomta Næringspark AS og Bindal Utvikling AS, fordi det da ble et habilitetsproblem i saker med tildeling fra Bindal Utvikling AS til Brukstomta Næringspark AS. Dette var tildelinger som styret gjorde. En annen tidligere daglig leder forteller at habilitet ikke var noe problem for de som jobbet i omstillingsprogrammet og på kontoret snakket de om det ville oppstå habilitetsutfordringer i saker som gikk til styret. Det framgår ikke av styreprotokollene at styret tok stilling til habilitetsspørsmålet i forbindelse med gjennomgående styrer. I sak 20/2017 vedtas det gjennomgående styrer med referanse til et notat. Dette notatet er ikke funnet.

5.4 Vurdering

5.4.1 Målsettingene i omstillingsarbeidet

Revisjonskriteriet er at omstillingsorganisasjonen bør begrunne disponeringen av midlene med referanse til målsettingene.

Revisor finner at saksbehandlerne har gjort vurderinger omkring bidrag til måloppnåelse når de har vurdert søknader om midler etter at de tok i bruk regionalforvaltning.no som saksbehandlingsverktøy. Saksbehandlingen refererer til innsatsområdene og handlingsplanen. Bevilgninger som ble gjennomført før 2016 er til en viss grad lagt inn i saksbehandlingsportalen i ettertid, men revisor finner ikke dokumentert vurderinger søknadene som ble behandlet i 2015.

Revisor vurderer at bevilgning av midler er gjort med referanse til innsatsområder og handlingsplan, med unntak av det første året.

Det andre revisjonskriteriet er at omstillingsorganisasjonen må rapportere på måloppnåelse.

Revisor finner at det utarbeides ulike rapporter. Revisor har funnet aktivitetsrapporter for fem av seks år. Det er uklart om det er laget aktivitetsrapporter for 2015. Aktivitetsrapportene rapporterer på måloppnåelse på målbare mål, med unntak av delmålet om arealer for

boligbygging og næringsdrift. Aktivitetsrapportene sendes til kommunen. I de to utbetalingsanmodningene som revisor har funnet, er det også rapportert på hovedmålene. Det gjennomføres programstatusevalueringer i regi av Innovasjon Norge. Her gjøres det vurderinger i forhold til prosessindikatorer og effektindikatorer. Revisor finner ikke at effektindikatorene samsvarer med effektmålene i omstillingsplanen.

Revisor vurderer at det rapporteres på måloppnåelse på målbare mål, men ikke på delmålet om arealer for boligbygging og næringsdrift. Det er uklart om det er laget aktivitetsrapport for 2015.

5.4.2 Økonomiske planer

Revisjonskriteriet er at omstillingsorganisasjonen skal rapportere regnskap etter samme oppstilling som budsjettet.

Revisor finner at det i aktivitetsrapportene rapporteres på bevilgede midler innenfor det enkelte innsatsområdet i forhold til budsjettoppsettet i handlingsplanene. Etter revisors oppfatning gir ikke dette et helhetlig bilde ettersom det ikke rapporteres på midler brukt til administrasjon og en totaloversikt. Bindal Utvikling AS fører i tillegg et offisielt regnskap for sin virksomhet, som er en rapportering uavhengig av budsjettet som legges i handlingsplanene. Revisor er kritisk til at en totaloversikt over bruken av omstillingsmidlene ikke rapporteres til kommunen.

I de to utbetalingsanmodningene som revisor har funnet rapporteres bruken av midlene i henhold til oppsettet i avtalen med fylkeskommunen i 2015 og i 2017 er det rapportert i forhold til handlingsplanen. Rapportene i utbetalingsanmodningene viser helheten i bruken av midlene.

Revisor vurderer at Bindal Utvikling AS rapporterer regnskap etter samme oppstilling som budsjettet i utbetalingsanmodningen i 2015, mens det i 2017 er rapportert på et annet budsjett enn det i avtalen med fylkeskommunen. Revisor vurderer at rapporteringen på bruken av omstillingsmidlene til kommunen er mangelfull fordi den ikke viser helheten i bruken av midlene når det ikke rapporteres på alle budsjettposter.

5.4.3 Offentlig støtte

Revisjonskriteriet er at tildeling av støtte til enkeltbedrifter skal ikke overstige grensen på 200 000 euro løpende over tre år og at støttegiver må sikre at det tas hensyn til reglene om bagatelmessig støtte i saksbehandlingen av søknader. Det betyr at støttegiver må sikre seg skriftlig bekreftelse fra støttemottaker om eventuell annen bagatelmessig støtte, og må informere om at det gis bagatelmessig støtte med referanse til regelverket og størrelsen på støtten.

Revisor finner at ingen støttemottakere er i nærheten av grensen for å overskride bagatellmessig støtte. Ikke alle søkere har oppgitt om de har mottatt støtte tidligere eller hvor mye. I saksbehandlingen er ikke alltid offentlig støtte vurdert. Det er kritikkverdig at omfanget av offentlig støtte ikke er vurdert, når det er bevilget store støttebeløp til bedrifter som tidligere har fått midler. Revisor stiller spørsmål med om saksbehandlerne har hatt god nok innsikt i regelverket om offentlig støtte, ettersom vurderingen er mangelfull. Det er bedriftene som løper en risiko for å må tilbakebetale støttebeløp.

Revisor vurderer at det ikke alltid er vurdert om bevilgninger er innenfor regelverket for offentlig støtte.

5.4.4 Offentlige anskaffelser

Revisjonskriteriene om offentlige anskaffelser er at oppdragsgiver skal dokumentere en beregning av terskelverdi for anskaffelsen og at oppdragsgiver skal ha en anskaffelsesprotokoll eller tilsvarende dokument som viser vesentlige forhold.

Revisor finner at Bindal Utvikling AS har kjøpt tjenester fra Innovasjon Norge innenfor deres programmer og fra bedrifter som Innovasjon Norge har en rammeavtale med. Revisor har ikke undersøkt regnskapene for å finne anskaffelser over kroner 100 000. Det har ikke vært mulig å framskaffe dokumentasjon på anskaffelser og revisor har fått litt ulike signaler på om det er foretatt anskaffelser. Det bekreftes at det er satt i gang to anskaffelser og det er kritikkverdig at selskapet ikke har oversikt og kan framskaffe dokumentasjon på anskaffelsesprosessene som er satt i gang.

Revisor vurderer at det ikke er framlagt dokumentasjon på anskaffelser som er startet opp. Tjenester anskaffet gjennom Innovasjon Norges programmer faller inn under Innovasjon Norge sin rammeavtale.

5.4.5 Habilitet

Revisjonskriteriet sier at styremedlemmer ikke skal delta i behandling av saker hvor vedkommende eller nærstående har personlige eller økonomiske særinteresser.

Styremedlemmenes habilitet er vurdert i noen enkeltsaker. Når det er gjennomgående styre i Bindal Utvikling AS og Brukstomta Næringspark AS, kan noen stille spørsmål ved habiliteten i tildeling av omstillingsmidler fra Bindal Utvikling AS til Brukstomta Næringspark AS. Forvaltningslovens § 6e punkt 2 regulerer at styret i Bindal Utvikling ikke er inhabil til å tildele midler til Brukstomta Næringspark AS som har samme styret, fordi begge er fullt ut offentlig eid. Samtidig kan det for mange som ikke er kjent med lovverket oppleves som nært og dermed bli en omdømmeutfordring.

Revisor vurderer at styret har håndtert habilitetsspørsmål når de har dukket opp. Styret er ikke inhabil til å tildele midler til Brukstomta Næringspark AS, men denne tildelingen kan være en omdømmeutfordring.

Det andre revisjonskriteriet er at ansatte i Bindal Utvikling AS er inhabil hvis vedkommende er part i saken, i slekt eller andre nære relasjoner.

Revisor vurderer at det ikke har vært habilitetsutfordringer i saksbehandlingen, men at habilitet er mangelfullt dokumentert.

6 OMSTILLINGSPROGRAMMETS SAMARBEID LOKALT

6.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling om omstillingsprogrammets samarbeid med andre:

- Hvordan har samarbeidet mellom Bindal Utvikling AS, Brukstopmta Næringspark AS, Bindal kommune og andre aktører vært i omstillingsperioden?

Revisor har valgt å lage en beskrivende framstilling for denne problemstillingen.

6.2 Perspektiv og sammenligninger

Distriktsentret, senter for kompetanse og distriktsutvikling, har forsøkt å finne årsaker til at noen kommuner har klart å skape vekst og sysselsetting mot alle odds. Kommunene som har oppnådd dette omtales som suksessrike kommuner. Et arbeid fra 2018 (Vareide et al 2018) bygger på en rapport «suksessrike distriktskommuner» fra 2012 (Ueland Kobro, Vareide og Hatling 2012), og følger hvordan det har gått med de 15 suksessrike distriktskommunene fra den første studien. I tillegg er det gjort casestudier av tre nye suksessrike distriktskommuner med gode resultat fra de siste årene. Distriktsentret gjør vage konklusjoner når det gjelder å forklare årsaken til en kommunes suksess.

- Kommunen kan ikke skape attraktivitet alene. Attraktivitet skapes i samspill mellom kommune, næringsliv, frivillig sektor og andre.
- Attraktivitetsforbedring krever stor innsats og tar lang tid. Det gjør at skippertak ikke fungerer. Kommunen må ha fokus på attraktivitet kontinuerlig over lang tid sammen med resten av samfunnet.
- Godt samspill mellom kommunen og de andre viktige samfunnsaktørene krever høy tillit. Kommunen har ansvar for å skape denne tilliten gjennom åpenhet og god dialog.
- Kommunen må ha evne til å reagere raskt og utnytte positive muligheter i næringslivet (ha beredskap for flaks), men bør som hovedstrategi arbeide langsiktig for å stimulere til vekst i det næringslivet de har i dag.
- Veksten i næringslivet kommer i de bransjene og i den typen næringsliv som kommunen har forutsetninger for og derfor stort sett i de bransjene som er der fra før. Det er lite fruktbart å ønske seg en annen næringsstruktur enn det en har.
- Kommunene må sikre seg at mangelfulle arealplaner og byggesaksbehandling ikke stopper investeringer i næringslivet eller boligbygging. Dette inngår også i å ha beredskap for flaks. Det må bygges nye boliger i kommunen for at ikke boligmassen gradvis forringes.

Omstillingsprogrammet i Bindal har hatt tre sentrale aktører. Det er Bindal kommune, Bindal Utvikling AS og Brukstomta Næringspark AS. Det blir da av betydning at disse tre aktørene samarbeider på en slik måte at suksesskriteriene som fremheves av distriktssentret blir nådd. Bindal Utvikling har også i mange tilfeller vært kommunens verktøy i omstillingen alene. De må da gjennomføre de tiltakene, eller det ansvaret, som kommunen ville hatt for omstillingen hvis selskapene ikke hadde eksistert.

Ikke alle suksesskriteriene som Distriktssentret trekker frem er like aktuelle i forhold til problemstillingen om samarbeid og dialog. Derfor har revisor vektlagt tre av punktene. De kan betraktes som ulike perspektiv på omstilling, og mulige veier til suksess.

- Samspill mellom omstillingsprogrammet, næringslivet og frivilligheten
- Betydningen av langsiktighet, og en lang tidshorisont
- Tillit og omdømme

Samarbeidet mellom kommune og omstillingsprogrammet må være av en slik karakter at det fyller overnevnte perspektiv.

6.3 Data

Samspill mellom omstillingsprogrammet, næringslivet og frivilligheten

Det har vært stor grad av dialog mellom Bindal kommune, Bindal Utvikling AS og Brukstomta Næringspark AS. Noe av dialogen har vært av formell karakter, mens andre arenaer har vært mer uformelle eller ad hoc. Ordføreren forteller om faste møter mellom kommunen og Bindal Utvikling AS. På disse møtene har leder for plan og utvikling, saksbehandlere, kommunedirektør og ordfører deltatt. I møtene har man koordinert arbeidsoppgaver mellom utviklingsavdelingen i kommunen og Bindal Utvikling AS.

Bindal Utvikling AS har også informert kommunestyret om sin aktivitet jevnlig. Dette har ordfører ansett som viktig, for å skape forankring og mulighet for dialog. Ordfører forteller at man har hatt størst grad av diskusjon i formannskapet. Dette begrunnes med at formannskapet har færre deltagere, og er bedre egnet for kjappe replikkskifter enn kommunestyret. Det fortelles at det har vært en saklig debatt, der åpenhet har vært viktig. Ordfører sier at det har vært stor politisk enighet om omstillingsprogrammet. Dette bekreftes av flere informanter, og begrunnes av kommunedirektøren med at de fleste så at behovet for omstilling absolutt var til stede i oppstartsfasen.

Kommunen har fortsatt bruken av sitt næringsfond i omstillingsperioden. Det har ført til at kommunen i utgangspunktet har hatt to ordninger for utdeling av utviklingsmidler. Ordføreren er av den oppfatning at fondene ikke har stått i konkurranse mot hverandre. Hun forteller at

det er *myke* midler i Bindal Utvikling AS, og faste regler for hvordan de kan benyttes. Med *myke* midler menes det midler som skal brukes til kunnskapsheving, eksempelvis ved forprosjekt, kompetansehevende tiltak eller tilrettelegging for senere investeringer. I næringsfondet er det litt andre tildelingskriterier, blant annet kan det gis støtte til investeringer. I næringsfondet har kommunen også anledning til å gi prosentvis mer støtte enn gjennom omstillingsmidlene. Flere informanter forteller at næringsfondet i kommunen har hatt færre henvendelser i omstillingsperioden. Kommunedirektøren sier at man har hatt søkelyset på å finansiere store utviklingstiltak. Han sier at en tidligere daglig leder av Bindal Utvikling AS har tatt til orde for at Bindal Utvikling kunne behandle søknadene til Bindal kommune sitt næringsfond. Dette har ikke vært politisk aktuelt. Ordføreren forteller at det har blitt samarbeidet om prosjekter mellom Bindal Utvikling AS og næringsfondet. Det har også blitt gjort vurderinger om Bindal Utvikling AS eller næringsfondet skulle gi støtte til bestemte prosjekt. I saksbehandlingsportalen til Bindal Utvikling AS finnes det spor av at en søknad til Bindal Utvikling AS er overført til kommunens næringsfond.

Kommunedirektøren forteller at det ikke er skrevet noen samarbeidsavtale mellom kommunen og Bindal Utvikling AS. Det er den årlige handlingsplanen som har vært styringsverktøyet. Bindal Utvikling har ivaretatt kommunens førstelinjeansvar innenfor næring. Dette har blitt bestemt ved årlige vedtak i kommunestyret. Kommunen har ikke hatt noen strategisk næringsplan i tillegg til planverket til Bindal Utvikling.

Innovasjon Norge og Nordland Fylkeskommune har vært observatører i styret til Bindal Utvikling AS. Flere av de som revisjonen har snakket med forteller om en relativt passiv fylkeskommune i denne rollen. Kompetanseoverføringen fra fylkeskommunen har vært relativt liten. Samtidig har fylkeskommunen stilt opp med midler for å gi omstillingsprogrammet ytterligere kraft, eksempelvis ved reovering av kaianlegget. Flere av informantene gir skryt til ordfører, for å skape et godt nettverk rundt bedriften.

Omstillingsprogrammet har opparbeidet seg et større nettverk i næringslivet. Det er etablert samarbeid med Namdalskysten næringsforening, der flere næringsaktører har knyttet medlemskap. Når omstillingsperioden nå avsluttes vil næringsaktører fortsatt få oppfølging av Sentrum Næringshage, Kunnskapsparken Helgeland, iNam og Proneo. Alle med ressurser fra ulike SIVA-ordninger. Andre tiltak som er gjennomført i perspektiv av samarbeid er «næringsvennlig kommune» og diverse kursing av interessenter. Omstillingsprogrammet har også bidratt til å etablere et eget næringsforum i Bindal Kommune. Kommunedirektøren ser positivt på dette. Han forteller at det oppleves som gunstig at kommunen får en tydelig sparringspartner i nærings spørsmål. Gjennom arbeidet til Bindal Utvikling AS og Brukstopmta Næringspark AS har næringslivet også fått lokaler til kurs, arbeidsmøter og samlinger.

Av andre samarbeidsprosjekter trekkes bruken av Ungt Entreprenørskap frem av kommunedirektøren. Dette har gitt ungdommene i kommunen anledning til å samarbeide mer uavhengig av geografisk tilhørighet i kommunen.

Det har blitt avholdt folkemøter og åpne samlinger. Dette for å skape ideer, men også for å skape forankring og eierskap. Det ble dannet et eget nettverk for kvinner, der hensikten var kompetanseheving og nettverksbygging. Frivilligheten er også en del av nettverket til omstillingsprogrammet, der de har fått støtte til gjennomføring av tiltak. Tidligere daglig leder for Bindal Utvikling AS sier at frivillige organisasjoner har i flere tilfeller søkt støtte. Dette har de ikke alltid kunnet innfri, men at de på tross av dette har forsøkt å være en så god støttespiller som mulig.

Bindal Utvikling AS og Brukstomta Næringspark AS har også hatt mange samarbeidspunkt. Styreleder i Brukstomta Næringspark AS forteller at samarbeidet har vært av ulik karakter i omstillingsperioden. I startfasen var selskapene rigget etter modell fra Innovasjon Norge, med to ulike styrever, og ordfører som styreleder i Bindal Utvikling AS. En av styrelederne sier at informasjonen som de to selskapene da satt med, nødvendigvis ikke var lik. Nettverket i næringsmiljøet ble også noe forskjellig. Her opplyser styreleder i Brukstomta Næringspark AS om at Bindal Utvikling AS kunne til tider fremstå som en tung og byråkratisk organisasjon og samarbeide med. Det finnes eksempler på næringslivsaktører i nettverket til Brukstomta Næringspark AS som i denne perioden ikke ønsket kontakt med, eller å benytte seg av, tjenestene til Bindal Utvikling AS. Styreleder i Brukstomta Næringspark AS forteller at de så potensialet i noen næringslivsaktører som ikke fikk respons hos utviklingsselskapet. Det fortelles at det kunne virke som om utviklingsselskapet ikke tok mulighetene. Styreleder for Brukstomta Næringspark AS opplyser at styrene før sammenslåingen av styrever, hadde pålagt daglige ledere for begge selskaper ett tettere samarbeid, noe som viste seg vanskelig. Flere informanter er av den oppfatning at ved gjennomgående styrever ble det lettere å drive et aktivt samarbeid. Dette begrunnes i all hovedsak med at de to selskapene da fikk lik informasjon om helheten. Selskapene fikk også i større grad muligheten til å prioritere like satsningsområder.

Samarbeid er til en viss grad personavhengig. I omstillingsprogrammet har mange roller vært fylt av ulike personligheter. Samtidig har det vært en god del utskifting av ansatte. Styreleder i Brukstomta AS forteller at det på et tidspunkt var nødvendig å gjøre tiltak for å skape bedre samarbeid med Bindal Utvikling AS. Dette gjaldt i perioden før gjennomgående styrever. Blant noen av de sentrale interessentene har det vært ulik oppfatning av om gjennomgående styrever var et riktig valg.

Betydningen av langsiktighet, og en lang tidshorisont.

I møte med ordføreren uttales det at har vært oppturer og nedturer i omstillingsprogrammet. Hun sier at næringsutvikling er ingen «quick fix». Det samme legger kommunedirektøren vekt på. Begge forteller at selv om omstillingstiden er over, er det mye næringsutvikling igjen. Kommunedirektøren sier at næringsutviklingen er et område han følger opp tett.

Kommunestyret i Bindal vedtok i sak 18/21 en videreføring av deler av omstillings- og næringsarbeidet gjennom Brukstomta Næringspark AS. Styrelederen for Brukstomta Næringspark AS forteller at han, sammen med ordfører og kommunedirektøren har vært sentral i å utarbeide saksgrunnlag for disse beslutningene. Hans mening er at det er få strukturer i Bindal Utvikling som kan tas direkte med videre etter omstillingsprogrammets slutt. Dette forklares blant annet med mangelen på kontinuitet av personell i Bindal Utvikling AS. Utskifting av personell fremheves også som negativt av styrelederen i Bindal Utvikling AS. En av ulempene ved utskifting av personell er at det blir vanskelig å holde på nettverk og kompetanse. Dette er egenskaper det tar lang tid å bygge opp.

I omstillingsprogrammet har man tatt tak i perspektiver som man har visst har tatt lang tid å utvikle. En av de som har vært daglig leder forteller om at de har gjennomført kultur-utviklingstiltak. Hensikten har vært å gi gründerrollen og evnen til nyteknung, en større verdi. Hun sier også at de har lett aktivt etter initiativtakere og personer som kunne ta aktivt eierskap eller lederroller i ulike utviklingsprosjekter. Innenfor mange næringsfelt har dette vært vanskelig å finne. Blant informantene er det noe ulik oppfatning av om det har vært riktig å gjennomføre noen av disse tiltakene. Flere informanter har her uttalt at det er endringene på Brukstomta Næringspark AS som er synlige, og derfor kan dette fort blir en målestokk for omstillingens måloppnåelse. Både styrelederen for Brukstomta Næringspark AS, styreleder for Bindal Utvikling AS og ordfører er av den oppfatning at det hadde vært lettere å kjøre et omstillingsprogram med utgangspunktet i den kulturen kommunen har i dag, enn den som var når omstillingsprogrammet startet.

I omstillingsperioden gjorde Bindal Utvikling AS et større strategisk skifte. De gikk fra å bygge videre på de etablerte næringene, til å innføre en større satsning mot blå sektor. Samtlige informanter har formidlet at denne omstillingen har tatt tid.

Omstillingsprogrammet gikk ut over opprinnelig tidsramme. Midler som var til fordeling det siste omstillingsåret, ble fordelt utover to år. Styreleder forteller at omstillingsprogrammet har hatt midler til gode.

Tillit og omdømme

For omstillingsprogrammet i Bindal kommune er det flere hendelser som kan ha påvirket tillit og omdømme. I starten av prosjektet så styret at de skapet habilitetsproblemer i forhold til ordførerens rolle som styreleder. Ordføreren ble inhabil når saker fra Bindal Utvikling AS skulle behandles i formannskapet eller kommunestyret. Denne styresammensetningen var i utgangspunktet etter Innovasjon Norges modell, og ble endret underveis med et nytt styre. Det har også vært tilfeller der styremedlemmer har valgt å trekke seg på grunn av habilitet. I utgangspunktet er Bindal kommune en relativt liten kommune der man fort kan oppleve gjenbruk på ressurspersoner i mange roller. Dette kan være utfordrende med tanke på habilitet. Samtidig har disse personene ofte stort engasjement og et godt nettverk. Ingen av informantene til denne revisjonen har uttalt at det har vært problematikk knyttet til habilitet, som ikke har blitt håndtert på en riktig måte. Det vises her til revisors vurdering i kapittel 5.4.5. Revisjonen har ikke avdekt at omstillingsprogrammet og kommunens håndtering av habilitet har ført til tap av omdømme eller tillit.

Et omstillingsprogram blir i mange tilfeller nødt til å utfordre. Eksempler på dette kan være å tvinge frem en kulturendring, eller å skape en «øyeåpner» for bestemte muligheter for utvikling. I verste fall kan slike forslag skape turbulens og tapt omdømme. I omstillingsprogrammet i Bindal har revisjonen ikke funnet eksempler på at dette har inntruffet. Likevel er det flere som har uttalt at nye talemåter og prosjektideer har utfordret bindalingene.

Et prosjekt som overtid ikke viser til resultater, står i fare for å tape omdømme. Her er det mest nærliggende å se til Brukstomta Næringspark AS. Selskapet har i flere år gått med underskudd, og det er først for 2020 at man har kommet ut med positive tall. Bindalsbruket AS har vært i samme situasjon. Det har vært politiske diskusjoner ved emisjoner og kapitalinnhenting til Brukstomta Næringspark AS. Både ordfører og kommunedirektør har uttalt at Brukstomta Næringspark AS ikke kan leve på emisjoner. Politisk har det vært diskusjon om fordeling av midler mellom Brukstomta Næringspark AS og Bindal Utvikling AS. Det har også vært diskusjon rundt kommunens bidrag til Brukstomta Næringspark AS i sin helhet. Flere informanter har vært inne på at kommunens fordeling av midler kan ha skapt diskusjon om fordeling av midler mellom grendene i kommunen. Her kan det være at noen innbyggere har vært av den oppfatning at fordelingen til Terråk har vært forholdsmessig stor. Selv om det har vært politisk diskusjon, er det lite som tyder på at dette har gått ut over tillit eller omdømme.

Ut over dette har informantene fortalt revisjonen at omstillingsprogrammet generelt har hatt et relativt godt omdømme, og at det har hatt bred enighet i de fleste beslutninger. Dette gjelder både politisk og i de ulike styrene.

Revisjonen har funnet lite negativ medieomtale av omstillingsprogrammet. Styreleder for Brukstomta Næringspark AS forteller at media generelt har vært lite «på» omstillingen. Han forteller også at daglig leder i Bindal Utvikling AS har vært flink til å skape positiv oppmerksomhet. Dette gjaldt spesielt den første delen av perioden.

6.4 Oppsummering

Informasjonen som revisjonen sitter med viser til at kommunen, Bindal Utvikling AS og Brukstomta Næringspark AS har samarbeidet relativt godt. Et sett med formelle og uformelle arenaer har sikret mulighet for dialog og samspill. Her har forankringen hos politikere trolig vært av størst betydning. I sum har Bindal Utvikling AS og Bindal kommune fått et utvidet virkemiddelapparat for næringsutvikling, noe som har kommet de ulike aktørene i kommunen til gode. Tiltakene har ikke konkurrert, men utfyllt hverandre. Man har også hatt en betydelig større kapasitet på næringsutvikling enn før omstillingsprogrammet. Bindal Utvikling AS har også bygd nettverk med frivilligheten og innbyggerne, som er benyttet for å skape grobunn for ytterligere utvikling.

Næringsutvikling bygger på komponenter som det tar lang tid å utvikle. Kompetanse og kultur kan være eksempler på dette. På samme tid vil det i enkelte kommuner være nødvendig å komme opp med et sett av tiltak som får sysselsetting opp på kort sikt. Revisors oppfatning er at omstillingsprogrammet i Bindal ikke har vært redd for å ta tak i de langsiktige perspektivene. En eventuell nedside av dette valget kunne vært at prosjektet hadde styrt for mye midler mot tiltak som ikke hadde fått noen effekt innenfor rimelighetens tid. På den andre siden har man muligheten for at tiltakene gir en grobunn for ytterligere næringsutvikling. I et omstillingsprogram vil man mest trolig være nødt til å balansere mellom tiltak som gir effekt på kort og lang sikt. Dette ser ut til å ha blitt gjennomført på en god måte. Vi kan ikke finne beskrivelser som sier at prosjektet har tapt tillit eller omdømme på grunn av satsinger på langsiktige kompetanse- og kulturtiltak. Effekten av disse tiltakene er vanskelige å måle, men flere av informantene forteller om en kulturendring som følge av omstillingsprogrammet.

Omlaggingen av en satsning på «blå sektor» har utvilsomt ført til at Bindal har fått et mer differensiert og robust næringsliv. At man lykkes med dette går kanskje litt mot de anbefalinger som ligger i distriktssentrets rapport om suksessfulle kommuner. Der anbefaler man at kommunene i stor grad bør satse på å videreutvikle eksisterende næring. I omstillingsprogrammet har de trolig sett at nærheten til kompetanse og kapital innenfor blå næring har vært tilstrekkelig nær, samtidig som at forutsetningene ut over dette har vært til stede.

Skal kommunen lykkes i å mobilisere næringsliv, frivillig sektor og andre aktører i lokalsamfunnet, blir det avgjørende at kommunen har tillit. (Vareide et al 2018). Tillit på stedsnivå

har mange dimensjoner. Det dreier seg om politikernes tillit til hverandre, slik at de kan samle seg om en langsiktig utviklingsstrategi. Det dreier seg også om tillit mellom politikere og ansatte i kommunen. Kanskje enda viktigere er det at kommunen har tillit i næringslivet og befolkningen. Tillit mellom ulike steder i kommunen er også viktig. I mange distriktskommuner er det motsetninger mellom ulike bygder i kommunen, noe som tapper utviklingsarbeidet for energi og retning. Revisor har ikke funnet data som tilsier at prosjektet har hatt utfordringer i forhold til tillit og omdømme. I omstillingsprogrammet har det vært hendelser som kunne ha påvirket omstillingsprogrammet i negativ retning. Dette har ikke skjedd, da aktørene i omstillingsarbeidet har håndtert disse hendelsene.

I dette kapitlet har vi sett på om noen av forutsetningene som skal til for å skape en attraktiv kommune har vært til stede under omstillingsperioden i Bindal. Datagrunnlaget kan tolkes dit at omstillingsprogrammet har langt på vei lyktes med å nå tre sentrale suksesskriterier. Aktørene i prosjektet har samarbeidet på en slik måte at de har oppnådd større bredde i virkemiddelbruken. I mange tilfeller har man også sett hvilke aktører som bør brukes innenfor hvert enkelt tiltak. Alle de tre hovedaktørene evner og tenke langsiktig, og balanserer mellom tiltak som gir rask effekt, og større tiltak som gir grobunn for utvikling over år.

7 HØRING

En foreløpig rapport ble sendt på høring til styreleder i Bindal Utvikling AS og formannskapet i Bindal kommune 7.02.2022. Høringssvaret i sin helhet er vedlagt rapporten.

Revisor mottok høringssvar fra Bindal kommune 17.02.2022. Det framgår av høringssvaret at formannskapet har gitt tilbakemeldinger som ordfører og kommunedirektør har videreformidlet til revisjonen. Høringssvaret fra Bindal kommune er vedlegg to.

Revisor mottok høringssvar fra Bindal Utvikling AS 23.03.2022. Høringssvaret fra Bindal Utvikling AS er vedlegg tre.

7.1 Håndtering av høringssvar fra Bindal kommune

Faktafeil som er påpekt i høringssvaret er korrigert og det er tatt inn tilleggsopplysninger som har framkommet i høringen. To av punktene i høringene krever en nærmere redegjørelse.

Kommentar til 4.4.2 Eierrepresentasjon

Kommentaren er knyttet til formannskapets rolle i generalforsamlingen, hvor vedtektene sier at det kan gjennomføres avstemninger. I høringssvaret er det uttrykt et ønske om at dette forholdet belyses ytterligere i rapporten eller i møte i kontrollutvalget. Revisor vil redegjøre nærmere for dette her og forholdet vil også bli berørt når rapporten skal behandles i kontrollutvalget.

Bindal Utvikling AS og Brukstomta Næringspark AS har begge en eier, Bindal kommune. Eier har valgt formannskapet som eierrepresentant. Formannskapet er satt til å representere en eier. Da må formannskapet opptre som en eier. Det innebærer at formannskapet må avklare eventuell uenighet i forkant av generalforsamlingen, som er arenaen for utøvelse av eierskapet.

Kommentar fra 4.3.2 Eierrepresentasjon og 4.4.2 Eierrepresentasjon

I høringen opplyses det at siden eierskapsmeldingen i 2016, er orienteringer både fra styreledere i selskapene og ordfører satt i system i kommunestyremøtene. Videre at formannskapet er fornøyd med dagens ordning hvor ordfører orienterer kommunestyret.

Utgangspunktet for revisors vurdering er krav i den nye kommunelovens § 26-1 om eierskapsmelding og spesielt kommunens prinsipper for eierstyring, som ble gjeldende fra da det nye kommunestyret ble konstituert i 2019. Kommunestyret får jevnlig informasjon fra både Bindal Utvikling AS og Brukstomta Næringspark AS. Revisors innvending er knyttet til de rammene som kommunestyret har for å utøve et aktivt eierskap, når dagens kommunestyre ikke har fått opplæring i eierskap og heller ikke behandlet noen eierskapsmelding enda i denne

perioden. Kommunestyret som eier trenger et formelt rammeverk som gir dem muligheten til å forholde seg til den informasjonen de får og bruke den i utøvelsen av et aktivt eierskap.

Skal kommunestyret være en aktiv eier må de involveres i eierspørsmål. Det er ingen tvil om at informasjon fra selskapet til kommunestyret er satt i system, men det er uklart om dette er informasjon knyttet til kommunene som eier eller informasjon om driften i virksomhetene. Etter revisors oppfatning er det lite dokumentasjon på eierstyringen fra kommunestyret i kommunen til selskapet. Dagens system vil videre gjøre det vanskelig med tanke på å ivareta kontinuiteten i eierskapet når nye politikere velges inn i eierroller. Kommunen mangler et person-uavhengig system for eierstyring.

7.2 Håndtering av høringsvar fra Bindal Utvikling AS

Den første kommentaren i høringsvaret om at aktivitetsrapport for 2019 ikke foreligger er korrigert og revisor har mottatt rapporten.

Den andre kommentarer handler om offentlig støtte. Revisor har tatt inn presiseringen fra selskapet i teksten i rapporten.

Den tredje kommentaren er knyttet til offentlige anskaffelser og handler om en anskaffelse som styret vurderte å gjøre, men som de endte opp med ikke å gjennomføre. Dette er tydeliggjort i teksten ved at det skilles mellom en prosess i 2020 og en prosess i 2021.

8 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

8.1 Konklusjon

Eierskapskontroll

Revisor konkluderer med at det er noen svakheter i utøvelsen av eierskapet i Bindal Utvikling AS og Brukstomta Næringspark AS. Svakheterne er at:

- kommunen ikke har en eierskapsmelding som er oppdatert
- kommunestyret har ikke fått opplæring i eierskap
- kommunikasjonen mellom eierrepresentant og kommunestyret er ikke satt i system
- valgkomite er ikke vedtektsfestet i noen av selskapene og det mangler føringer for valg av styret

Forvaltningsrevisjon

Revisor konkluderer med at Bindal Utvikling AS i stor grad har disponert midler i tråd med føringer og regelverk, med unntak av at

- redegjørelsen for bruken av midlene er mangelfull i rapporteringen til kommunen
- vurdering av bevilgninger i forhold til regelverket om offentlig støtte mangler
- selskapet kan ikke dokumentere at det er gjort vurderinger i forhold til offentlige anskaffelser

Den siste problemstillingen om samarbeid og dialog mellom Bindal Utvikling AS, Brukstomta Næringspark AS og Bindal kommune er besvart gjennom en beskrivelse av forholdene.

8.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler Bindal kommune å vurdere:

- Å behandle eierskapsmelding i denne valgperioden, jf. kommuneloven § 26-1, samt vurdere å etablere årlige oppdateringer av selskapsinformasjon
- Å gi kommunestyret opplæring i eierskap
- Å etablere mer forutsigbar kommunikasjon mellom eierrepresentanter og kommunestyret, som kan dokumenteres i en eiermelding
- Å vedtektsfeste bruken av valgkomite og beslutte retningslinjer for valgkomiteens arbeid

Revisor anbefaler Bindal Utvikling AS å vurdere:

- Å lage en helhetlig oversikt over bruken av omstillingsmidlene i rapporteringen til Bindal kommune
- Å sørge for å dokumentere vurderinger omkring offentlig støtte og offentlige anskaffelser

Når disse anbefalingene gis, er omstillingsprogrammet sin aktive periode i regi av Bindal Utvikling AS over. Bindal Utvikling AS skal håndtere avslutningen av omstillingsprogrammet, mens omstillingsarbeidet videreføres i Brukstomta Næringspark AS. Det betyr at anbefalingene til Bindal Utvikling AS kan være relevante for Brukstomta Næringspark AS.

KILDER

Ueland Kobro, L., Vareide, K. og Hatling., M. (2012): Suksessrike distriktskommuner – en studie av kjennetegn ved 15 norske distriktskommuner. TF-rapport nr. 303.

Vareide, K., Svardal, S., Nyborg Storm, H. og Groven, S. (2018): Suksessrike distriktskommuner – anno 2018. TF-rapport nr. 442

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen er følgende kilder til revisjonskriterier lagt til grunn:

Eierskapskontroll

Problemstilling en og to er eierskapskontroll av henholdsvis Bindal Utvikling AS og Brukstopmta Næringspark AS. Følgende kilder til revisjonskriterier er lagt til grunn:

- Kommuneloven (LOV-2018-06-22-83) Lov om kommuner og fylkeskommuner. Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Aksjeloven (LOV-1997-06-13-44) Lov om aksjeselskaper. Nærings- og fiskeridepartementet
- KS – Anbefalinger om eierskaps, selskapsledelse og kontroll 2020

Eierskapskontrollen er delt i tre hoveddeler. Den første delen er eiers styringsdokumenter. Den andre delen er eierrepresentasjon og den tredje er generalforsamlingen.

Styringsdokumenter

Kommuneloven har bestemmelser som berører kommunen som eier av andre selskaper. Kommunen skal minst en gang i valgperioden utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret jf. kommunelovens § 26-1. Eierskapsmeldingen skal inneholde (jf. § 26-1):

- Kommunens prinsipper for eierstyring
- Oversikt over eierinteresser
- Kommunens formål med eierskapet

KS sin anbefaling fire viser til at eierskapsmeldingen, som minimum, bør inneholde følgende punkter i tillegg til de som er gitt i loven:

- Juridisk styringsgrunnlag knyttet til de ulike selskaps- og samarbeidsformene.
- Selskapenes samfunnsansvar knyttet til miljø, likestilling, åpenhet, etikk osv.

KS sin anbefaling fem sier at kommunestyret jevnlig skal utarbeide og jevnlig bør revidere styringsdokumentene og avtalene som regulerer styringen av selskapet. Dette vil være eksempelvis vedtekter i aksjeselskaper, og eventuelle andre styringsdokumenter.

Eierne av selskapet beslutter selskapets vedtekter i stiftelsen av selskapet (aksjeloven § 2-1) og senere kan eierne i generalforsamlingen endre vedtektene. Aksjeloven fastsetter i § 2-2 minstekravet til vedtektene.

(1) Vedtektene skal minst angi:

1. selskapets foretaksnavn
2. selskapets virksomhet
3. aksjekapitalens størrelse, jf. § 3-1
4. aksjenes pålydende (nominelle beløp) jf. § 3-1

(2) Dersom selskapet ved sin virksomhet ikke skal ha til formål å skaffe aksjeeierne økonomisk utbytte, skal vedtektene inneholde bestemmelser om anvendelse av overskudd og av formuen ved oppløsning

Revisjonskriterier:

- Selskapets vedtekter skal oppfylle kravene i aksjeloven.
- Kommuner skal minst en gang i valgperioden utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret. Den skal inneholde: Prinsipper for eierstyring, oversikt over eierskap, formålet med eierskapet.
- Selskapsinformasjonen i eierskapsmeldingen bør revideres årlig med oppdatert selskapsinformasjon.

Eierrepresentasjon

Når kommunen er eier må kommunens øverste organ avgjøre hvem som skal representere eier. KS anbefalingene sier som hovedregel at kommunestyret oppnevner sentrale folkevalgte som selskapets eierrepresentanter i eierorganet. Videre at eierstyring skal utøves innenfor rammen av kommunestyrets vedtak. Eierne vil formelt bare kunne ta beslutninger på generalforsamlingen, og det er styret som har den utøvende fullmakt i selskapet. Eierne kan gi styret instruks i enkeltsaker gjennom beslutninger i generalforsamlingen. Det er bare gjennom generalforsamlingen at eier har innflytelse, og eierne har ikke som eier rett til opplysninger eller innsyn i selskapets saker utenom generalforsamlingen.

For å styrke det kommunale eierskapet anbefaler KS at kommunestyret får opplæring i eierskap, eksempelvis ved å avholde eierskapsseminarer for samtlige folkevalgte tidlig i

perioden. Det er viktig at kommunestyret får innsikt i og kunnskap om omfanget av eierinteresser og hvilke styringsmuligheter eier har.

For aksjeselskap bør det etableres forutsigbare kommunikasjonsformer mellom kommunestyret og eierorganet, som forankres i eierskapsmeldingen. Dette kan bidra til engasjement, debatt og reell politisk avklaring av eierorganets myndighet.

Revisjonskriterier

- Kommunestyret bør oppnevne sentrale folkevalgte til eierrepresentanter i generalforsamlingen.
- Kommunen bør gjennomføre opplæring om eierskap for kommunestyrerepresentantene i løpet av de seks første månedene av valgperioden.
- Det bør etableres forutsigbare kommunikasjonsformer mellom eier (kommunestyret) og eierrepresentant som forankres i eierskapsmeldingen.

Generalforsamlingen

I generalforsamlingen møter eierne. Aksjeloven har bestemmelser om eiers rolle, herunder generalforsamlingens rolle. Aksjeselskaper er selvstendige rettssubjekter og generalforsamlingen er selskapets øverste organ. Aksjelovens § 5-5 andre ledd punkt en, sier at en ordinær generalforsamling skal godkjenne årsregnskap og eventuell årsberetning, herunder utdeling av utbytte.

Generalforsamlingen velger selskapets styre (aksjeloven § 6-3) og fastsetter vedtekter (aksjeloven § 5-18) og kan videre vedta instruksjer og lignende. KS sine anbefalinger er at styret skal gjenspeile og representere selskapets behov og bør ha forskjellig og supplerende kompetanse innen økonomi, organisasjon og om markedet som selskapet opererer i. Videre bør styret ha faglig innsikt og ha en interesse for selskapets formål.

Ordningen med valgkomite er ikke lovregulert, og KS anbefaler at den bør vedtektsfestes. Videre anbefales det at det utarbeides retningslinjer for valgkomiteens arbeid. Det anbefales også at valgkomiteen har en dialog med styret før forslag fremmes, og at valgkomiteen begrunner sine forslag.

Revisjonskriterier

- Generalforsamlingen skal behandle selskapets årsregnskap og andre saker som hører generalforsamlingen til.

- Generalforsamlingen skal velge et styre og bør sikre at styrets kompetanse er tilpasset det enkelte selskaps formål og virksomhet.
- Generalforsamlingen bør vedtektsfeste bruk av valgkomite og vedta retningslinjer for valgkomiteens arbeid.

Omstillingsprogrammets bruk av midler

Den første problemstillingen i forvaltningsrevisjon av omstillingsprogrammet er om omstillingsprogrammet har disponert omstillingsmidlene i tråd med:

- målsettingene i omstillingsplanen
- krav til økonomisk rapportering
- regelverket om offentlig støtte
- regler offentlige anskaffelser
- habilitetsregler

Kildene til revisjonskriterier er:

- Avtale om prosjektsamarbeid mellom Bindal kommune og Nordland fylkeskommune
- Forskrift for distrikts- og regionalpolitiske virkemidler (FOR-2018-05-23-747)
- Lov om offentlig støtte med tilhørende forskrift
- Lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrift
- Aksjeloven
- Forvaltningsloven

Omstillingsmidlene er bevilget av Nordland fylkeskommune. Fylkesrådet i Nordland har innvilget Bindal kommune status som omstillingsområde i sak 2014-0686, den 19.12.2014. Det er for hvert år laget en avtale om prosjektsamarbeid mellom Bindal kommune og Nordland fylkeskommune. Avtalen inneholder vedtaket fra fylkesrådet, begrunnelse for vedtaket, kostnadsbudsjett, finansiering, rapportering og måling, fordeling av ansvar og oppgaver, avslutningsvis vilkår for Nordland fylkeskommune sin delfinansiering og til slutt utbetaling. Vilkårene for delfinansiering er en liste på 13 punkt i avtalen datert 19.12.2014, hvor det siste punktet sier at alle punktene i avtalen er bindende for Bindal kommune. I de senere avtalene er antall punkter redusert, men store deler av innholdet er likt. Vilkårene i avtalen danner grunnlaget for revisjonskriterier om målsettinger, krav til økonomisk rapportering og regelverket om offentlig støtte.

Målsettingene

Et av vilkårene for omstillingsmidler er at omstillingsarbeidet gjennomføres i samsvar med godkjent handlingsplan og strategiplan. Samt at det er et krav om at omstillingsmidlene skal anvendes i henhold til innsatsområdene i godkjent handlingsplan. Omstillingsmidlene skal primært nyttes til utviklingsprosjekt i en tidlig fase og være et supplement til ordinære virkemidler

De omstillingsmidlene som Bindal kommune har mottatt er regulert av forskrift for distrikts- og regionalpolitiske og faller inn under formålet omtalt i § 1c, tilskudd til nye arbeidsplasser i kommuner med vesentlig reduksjon i sysselsettingen. § 18 i forskriften gir kriterier for måloppnåelse som enkelttiltak skal vurderes opp mot. Måloppnåelsen vil blir vurdert opp mot målene i omstillingsprogrammet som er omtalt i kapittel 2.

Det andre leddet sier at Innovasjon Norge rapporterer kun på bokstav a. De øvrige kriteriene dokumenteres gjennom evalueringer med henvisning til § 7 som sier at Riksrevisjonen, departementet eller forvalter kan kontrollere at vilkårene for å motta tilskudd, herunder vilkårene fastsatt i tilskudsvedtaket, er oppfylt av tilskuddsmottakeren.

Forskrift for distrikts- og regionalpolitiske virkemidler sier i § 9 andre ledd at tilskuddsmottaker skal sende inn et regnskap for prosjektet, satt opp etter samme oppstilling som budsjettet.

Målsettingene for omstillingsprogrammet gir føringer for hvordan omstillingsmidlene skal brukes. Derfor bør bruken av midlene begrunnes med henvisning til hvilket mål de er tenkt å bidra til. Det er naturlig at de som søker støtte fra omstillingsprogrammet viser til hvilket mål den økonomiske støtten skal bidra til. Omstillingsprogrammet må rapportere på målsettingene til sine finansører.

Revisjonskriterier

- Omstillingsorganisasjon bør begrunne disponeringen av midlene med referanse til målsettingene
- Omstillingsorganisasjonen må rapportere på måloppnåelse

Økonomiske planer

Omstillingsmidlene er bevilget av Nordland fylkeskommune og framgår av de årlige avtalene med Nordland fylkeskommune. Vilårene for delfinansiering er en liste på 13 punkt hvor det siste punktet sier at alle punktene i avtalen er bindende for Bindal kommune. Under er utvalgte deler omtalt.

Punkt to sier at det skal føres regnskap over midlene. Regnskapet skal sette opp slik at det kan sammenlignes med kostnadsoverslaget som ligger til grunn for fylkeskommunens bevilgning. Alle rapporteringer som skal gå til utbetaling skal være revidert med postene vist i tabell 16. I tillegg skal det vedlegges en oversikt over alle gitte tilsagn.

Tabell 16. Vilkår om rapportering

Inntekter	Utgifter/ utbetalinger
Overføringer fra fylkeskommunen	Eksterne tilsagn
Kommunen	Interne prosjekter med timepris. Maks 650 kr/t prosjektutvikling/-ledelse, 450 kr/t sekretærtimer
Tilskudd fra eksterne som skal delfinansiere interne/eksterne prosjekter	Administrasjonskostnader
Andre inntekter	Kostnader knyttet til prosjekter med andre finansieringskilder enn kommunen og fylkeskommunen

Kilde: Avtaler med fylkeskommunen

I punkt sju er det et krav om at omstillingsmidlene skal anvendes i henhold til innsatsområdene i godkjent handlingsplan. Omstillingsmidlene skal primært nyttes til utviklingsprosjekt i en tidlig fase og være et supplement til ordinære virkemidler.

Revisjonskriterier

- Omstillingsorganisasjonen skal rapportere regnskap etter samme oppstilling som budsjettet

Offentlig støtte

I fylkesrådets vedtak om omstillingsmidler, er vedtakets punkt åtte i sak 2014-0686, at all støtte fra programmet skal være i samsvar med EØS-avtalens regelverk om offentlig støtte. Den samme bestemmelsen finnes også i de andre avtalene om støtte. Dette er også et av vilkårene for fylkeskommunens delfinansiering.

EØS-avtalens artikkel 61 gir et generelt forbud mot offentlig støtte som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte bedrifter eller produksjoner av varer i den utstrekning støtten påvirker samhandlingen mellom avtalepartene. Den norske loven om offentlig støtte og den tilhørende forskriften gir regler om håndheving av bestemmelsene i

Norge. § 2 i forskriften gir støttegiver fritak for meldeplikten når støtten ikke bryter med vilkårene for bagatellmessig støtte.

I § 3 om kumulasjon heter det at ved tildeling av støtte skal støttegiver kontrollere at støttemottaker til sammen fra offentlige kilder 1) ikke tildeles støtte utenfor godkjente ordninger utover vilkårene for bagatellmessig støtte. I § 4 får støttemottaker plikt til å gi informasjon slik at støttegiver kan kontrollere om reglene for offentlig støtte overholdes.

Statsstøttereglene i EØS/EU retter seg mot all offentlig støtte uavhengig av om virksomheten er privat eller offentlig eid og uavhengig av hvordan den er organisert. Utgangspunktet er at offentlig støtte som kan bidra til å konkurransfordeler er ulovlig, men det finnes en rekke unntak.

Et av unntakene er *bagatellmessig støtte*, som er et generelt unntak for støtte som innebærer relativt små beløp. Her er det en grense på under 200 000 euro over tre år. Størrelsen på den bagatellmessige støtten er knyttet til hva foretaket mottar totalt uavhengig av hvem som tildeler støtten og hva støtten brukes til. I veilederen om statsstøttereglementet fra Nærings- og fiskeridepartementet går det fram at støttegiver må sikre seg skriftlig bekreftelse fra støttemottaker om eventuell annen bagatellmessig støtte foretaket har mottatt i de to forutgående kalenderår, samt inneværende kalenderår. Ved selve tildelingen må støttegiver skriftlig informere støttemottaker om at det er bagatellmessig støtte som gis, referere til regelverket om bagatellmessig støtte og angi størrelsen på støtten. Denne informasjonen er nødvendig for at senere støttegivere skal kunne sjekke at de kumulerte støttetildelingene til foretaket ikke overskrider beløpsgrensene i regelverket om bagatellmessig støtte.

Det stilles krav til framgangsmåten ved tildeling av bagatellmessig støtte. På nettstedet www.regionalomstilling.no som driftes av Innovasjon Norge går det fram at all støtte til enkeltbedrifter skal gis som bagatellmessig støtte og skal være innenfor gjeldende lovgiving.

Revisjonskriterier

- Tildeling av støtte til enkeltbedrifter skal ikke overstige grensen på 200 000 euro løpende over tre år.
- Støttegiver må sikre at det tas hensyn til reglene om bagatellmessig støtte i saksbehandlingen av søknader. (støttegiver må sikre seg skriftlig bekreftelse fra støttemottaker om eventuell annen bagatellmessig støtte, må informere om at det gis bagatellmessig støtte med referanse til regelverket og størrelsen på støtten)

Anskaffelser

Bindal Utvikling AS som omstillingselskap, er å anse som et offentligrettslig organ som er omfattet av lov om offentlige anskaffelser og den tilhørende forskriften. De tre betingelsene for å bli regnet som et offentligrettslig organ er gitt i anskaffelsesforskriften §1-2 andre ledd punkt c.

1. Organet må være opprettet for å tjene allmenhetens behov og ikke være av industriell eller forretningsmessig karakter
2. Organet må være organisert som et selvstendig rettssubjekt
3. Organet må ha en tilstrekkelig tilknytning til det offentlige

Bindal Utvikling AS er et aksjeselskap og dermed et selvstendig rettssubjekt. Selskapet er heleid av Bindal kommune og har dermed en sterk tilknytning til det offentlige. Vedtektens § 5 sier at selskapet ikke skal utdele utbytte og det underbygger at selskapet ikke er av forretningsmessig karakter.

Lov om offentlige anskaffelser gjelder for oppdragsgivere som kontrakter med en verdi på kroner 100 000 eller mer uten merverdiavgift. Revisor ser ikke på anskaffelser ut over terskelverdiene i anskaffelsesforskriften som er kroner 1,3 millioner.

Regelverket om offentlige anskaffelser ble endret i 2016, med ikrafttredelse fra og med 1.1.2017. Terskelverdiene er endret som følge av det. I dette prosjektet er det reglene om konkurranse og kunngjøring som vil bli belyst, samt at selskapet har dokumentert dette i samsvar med krav.

Anskaffelsesforskriften stiller krav i § 5.4, punkt 1 og 2, om at oppdragsgiver må dokumentere hvilken verdi anskaffelsen forventes å ha ved anskaffelsestidspunktet. Beregningen skal være forsvarlig på tidspunktet for kunngjøringen av konkurransen. For anskaffelser som ikke krever kunngjøring, skal beregningen være forsvarlig på det tidspunktet oppdragsgiveren innleder anskaffelsesprosessen. Verdivurderingen er viktig for at oppdragsgiver skal vite hvilken terskelverdi anskaffelsen er forventet å ha, og hvilke regler man skal forholde seg til ved anskaffelsen. Videre er det krav knyttet til å dokumentere konkurranse for anskaffelser over kroner 100 000. Det er ikke krav til kunngjøring, men oppdragsgiver kan gjøre en frivillig kunngjøring av konkurranse. Det er et generelt krav til at vurderinger og dokumentasjon av betydning for gjennomføringen av konkurransen skal foreligge skriftlig for alle anskaffelser med en verdi som er lik eller overstiger 100.000 kroner ekskl. mva., jf. anskaffelsesforskriftens § 7-1. Oppdragsgiveren skal dokumentere vesentlige forhold i anskaffelsesprosessen. Dette inkluderer både viktige beslutninger og vurderinger. Dette kan for eksempel være vurderinger og beslutninger om forhandlinger, utvelgelse av leverandører, tildeling av kontrakt og avlysning

av konkurransen. Vesentlige forhold vil også være opplysninger om navnene på leverandørene som har inngitt tilbud og navnet på valgte leverandør, ifølge veilederen til offentlige anskaffelser.

Revisjonskriterier

- Oppdragsgiver skal dokumentere en beregning av terskelverdi for anskaffelsen, som legitimerer valg av hvilket regelverk som skal gjelde for den enkelte anskaffelse
- Oppdragsgiver skal ha en anskaffelsesprotokoll eller tilsvarende dokument som viser vesentlige forhold. (Dette inkluderer både viktige beslutninger og vurderinger i anskaffelsen. Vesentlige forhold vil være opplysninger om navnene på leverandørene som kommunen har etterspurt tilbud fra, hvilke leverandører har inngitt tilbud og navnet på valgte leverandør.)

Habilitet i disponering av omstillingsmidlene

Habilitet i forbindelse med disponering av omstillingsmidlene, omhandler saksbehandlers habilitet som er regulert i forvaltningslovens § 6 til 10 og habilitet i styret som beslutter tildelingen reguleres i aksjelovens § 6-27.

Forvaltningslovens § 10 regulerer habiliteten til offentlig tjenestemenn og enhver annen som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan. Bindal Utvikling AS er å anse som et forvaltningsorgan. Forvaltningslovens § 1 sier at privatrettslige aktører er forvaltningsorgan når de treffer enkeltvedtak. Tildeling av omstillingsmidler er å betrakte som enkeltvedtak. Legges det til grunn at forvaltningslovens regler om habilitet er gjeldende, vil § 6e punkt 2 være gjeldende for styret som beslutningsorgan:

En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller å treffe avgjørelser i en forvaltningssak e. når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling, 2) for et selskap som er part i saken. Dette gjelder likevel ikke for person som utfører tjenester eller arbeid for et selskap som er fullt ut offentlig eid og dette selskapet, alene eller sammen med andre tilsvarende selskaper eller det offentlige, fullt ut eier selskapet som er part i saken.

Unntaket som omtales i punkt 2 kommer til anvendelse ettersom både Bindal Utvikling AS og Brukstomta Næringspark AS er eid av Bindal kommune.

Habilitetsutfordringene som da står igjen i § 6, er når en tjenestemann er part i saken, i slekt eller andre nære relasjoner.

Habilitetsutfordringer i aksjelovens er regulert i § 6-27, og sier at et styremedlem må ikke delta i behandlingen eller avgjørelsen av spørsmål som har særlig betydning for egen del eller for noen nærstående, slik at medlemmet må anses for å ha fremtredende personlig eller økonomisk særinteresse i saken. Det samme gjelder for daglig leder.

Revisjonskriterier:

- Styremedlemmer må ikke delta i behandling av saker hvor vedkommende eller nærstående har personlige eller økonomiske særinteresser.
- Ansatte i Bindal Utvikling er inhabil hvis vedkommende er part i saken, i slekt eller andre nære relasjoner.

VEDLEGG 2 – HØRINGSSVAR FRA BINDAL KOMMUNE

Margrete Haugum

Fra: Knut Toresen <knut.toresen@bindal.kommune.no>
Sendt: torsdag 17. februar 2022 13:51
Til: Margrete Haugum
Kopi: tor.ame.aune@gmail.com; Wenke Ryan; Dag Christer Brønmo; Elin Lian; Britt Helstad; Marit Dille; Frode Næsvold
Emne: SV: Høring Omstilling Bindal
Vedlegg: SKontorer-R22021515290.pdf

Hei

Her følger tilbakemelding fra Bindal kommune. Høringen ble tatt opp i formannskapet 10.2.22. Formannskapet gikk gjennom utkastet til rapport. De tilbakemeldinger som kom fram i møtet ble det enighet om at ordfører og kommunedirektør skulle bringe videre til kommunerevisjonen.

Våre kommentarer:

Side 10 under 1.4 metode

Det står at revisor mottok svar fra ett av formannskapets fem medlemmer. Det riktige er to av fem (ordfører og varaordfører).

Vi synes at det er rart at dere ikke har fått tilstrekkelig informasjon om programstatusvurderinger. Vi har i våre papirer funnet programstatusvurderinger for 2015 og 2017. Disse følger vedlagt denne e-posten. Se også side 40, der årene 2015 og 2017 ikke er nevnt.

Side 11 under 1.4. metode

I siste linje på siden mangler det noe etter: , men.

Side 14 under 2.1 omstillingsprogrammet

Det står her at revisor ikke har funnet aktivitetsrapport for 2019. Det framkommer på side 38 at dere har denne rapporten.

Side 25 under 4.3.2 eierrepresentasjon

Det står at «det pekes på at kommunestyret har et forbedringspotensiale i å sette selskapene på dagsorden og det tenkes da på kommunens sin eierrolle». Siden dette ble skrevet i eierskapsmeldingen i 2016 er orienteringer både fra styreledere i selskapene og ordfører satt i system i kommunestyremøtene. Det er ikke behov for orienteringer fra styreledere i hvert møte, men ordfører orienterer i hvert møte. Innholdet protokolleres ikke.

Side 27 under 4.3.3 generalforsamling i Bindal Utvikling AS

Når det står at «etter hvert nøyde kommunedirektøren seg med å lese referater fra styremøtene» er det viktig for kommunedirektøren å få fram at dette gjelder selve møtene. Det har alltid vært mye dialog/møter med selskapene i forkant av møter og ellers i hverdagen.

Side 29 under 4.4.1 styringsdokumenter

Det står at «kommunen har ikke behandlet eierskapsmeldingen i denne valgperioden, noe det er krav om i kommuneloven». Leser man kun denne setningen kan det virke som om valgperioden er over. Eierskapsmeldingen vil bli lagt fram i denne valgperioden.

Side 30 under 4.4.2 eierrepresentasjon

Vi registrerer det som står om at vedtektenes formulering er uheldig fordi det skaper inntrykk av at det kan skje en avstemning i generalforsamlingene. Dette vil i så fall innebære at formannskaper må ha formøter for å avklare enighet. Det er ønskelig at dette tema belyses ytterligere enten i rapport eller i møte i kontrollutvalget.

Formannskapet er tilfreds med dagens ordning der ordfører orienterer kommunestyret om selskapene. Formannskapet ser ikke hvordan de som organ skal kunne gi kommunestyret som eier informasjon. Ordfører møter som observatør i styremøtene, og har jevnlig kontakt med styreledere og administrasjon i selskapene, og orienterer videre til kommunestyret.

Side 56 under 6.3 data

Her står det at kommunedirektøren «sier at en tidligere daglig leder av Bindal Utvikling AS har tatt til orde for å slå sammen støtteordningene». Det var ikke dette kommunedirektøren mente å få fram. Ønsket fra daglig leder var at Bindal Utvikling AS skulle behandle næringsfondssøknader, men støtteordningene skulle ikke slås sammen.

Med hilsen

Knut Toresen
Kommunedirektør
Bindal kommune

knut.toresen@bindal.kommune.no

Tlf: 913 25 888/75 03 25 00

VEDLEGG 3 – HØRINGSSVAR FRA BINDAL UTVIKLING AS

Margrete Haugum

Fra: marit.dille@gmail.com
Sendt: onsdag 23. februar 2022 10:09
Til: Margrete Haugum
Kopi: Marius Johnsborg
Emne: SV: Høring Omstilling Bindal

Hei igjen, jeg har lest og vurdert.

- I pk. 2.1 viser dere til at aktivitetsrapport for 2019 ikke foreligger (heller ikke 2021). Senere i dokumentet viser dere til at det foreligger. Har dere fått rapporten for 2019?
- I pk. 5.3.3 ..5 avsnitt *Styreleder forteller at Bindal Utvikling AS i realiteten aldri har regnet på om støtten overstiger rammene. Det er kanskje gjort noen overordnede vurderinger.* Vi har ikke regnet på dette da det ikke har vært reell problemstilling. Kunnskapen om hvis vi fikk inn søknader der dette måtte vurderes, var til stede.
- I pk. 5.3.4. 6. avsnitt. *Styret visste hvem de ønsket til å gjøre jobben, men dette kunne ikke la seg gjennomføre slik på grunn av regelverket for anskaffelser. Prosessen ble da stoppet.* Her har jeg nok blandet litt, meg bekjent la vi til grunn regelverket når anskaffelser ble gjennomført. Sett bort fra de innkjøp som ble finansiert an IN der de hadde pregodkjente aktører som vi måtte bruke. I prosessen med videreføring av omstillingsarbeidet ønsker vi å bruke Proneo, det var de som utarbeidet søknaden om omstilling i 2014 og satte opp den første handlingsplanen, og hadde derfor god kjennskap til oss og omstillingsprogrammer. Men skulle vi gå videre å kjøpe tjenesten for å videreføre arbeidet med næringsutvikling i Bindal fra 2022, ønsket vi å kjøpe dette en av de som var etablert i regionen og hadde allerede interaksjon med næringslivet. Skulle vi gå videre måtte dette konkurransesettes pga. omfanget. Størrelsen og utfordringen med å ha en reell konkurranse var en av flere grunnet til at vi valgte å gå bort fra denne løsningen. Resultatet ble å gå i tettere dialog med Brukstoma og bidra til at de kunne ta en mer tilrettelegger rolle etter at vi hadde avvirket.

Hilsen
Marit Dille





Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no