Arendal Revisjonsdistrikt IKS
Arendal-Birkenes-Froland-Gjerstad-Grimstad-Lillesand-Risør-Tvedestrand-Vegårshei-Åmli

Selskapskontroll

i

Risør og Tvedestrand-regionens Avfallsselskap AS

Rapport til kontrollutvalget i Risør kommune

April 2015

Forord

I denne rapporten presenterer Arendal Revisjonsdistrikt IKS resultatet av utført selskapskontroll av Risør og Tvedestrand-regionens Avfallsselskap AS.

Fokuset i selskapskontrollen har vært å vurdere hvordan selskapet har fulgt opp de anbefalinger som ble gitt til selskapet og kommunen ved utført selskapskontroll i 2009, samt å undersøke hvordan kommunens eierskap blir fulgt opp.

Kontrollen er gjennomført av Arendal Revisjonsdistrikt IKS på oppdrag fra kontrollutvalget i Risør kommune. Arbeidet er utført av Bente Tobiassen og Steinar Johansen.

Arendal, 24.08.2015

Bente Tobiassen
registrert revisor

Steinar Johansen
rådgiver

Innhold

Bakgrunn

Kommunene har i lang tid gjort bruk av fristilte organisasjonsmodeller som selskaper, samarbeid og lignende. Utviklingen synes å gå i retning av stadig økende bruk av fristilte organisasjonsformer. Denne utviklingen har ført til en mer kompleks og fragmentert organisering av den kommunale virksomheten. Dette innebærer utfordringer både når det gjelder styring, kontroll og tilsyn.
Når kommunestyret velger å organisere kommunal virksomhet i selvstendige selskaper i stedet for å la virksomheten være en del av kommunen og under rådmannens ansvarsområde, medfører det at kommunestyret gir avkall på mulighetene for direkte styring av virksomheten slik kommuneloven legger opp til. Men det er viktig å være klar over at kommunestyret som *eier* fremdeles har et overordnet ansvar for de selvstendige selskapenes forvaltning.

Kommunestyrets mulighet for styring i slike selskaper skjer formelt på generalforsamling og i representantskapsmøter. Avhengig av selskapstype kan eiere også sikre seg innflytelse gjennom aksjonæravtaler eller gjennom avtaler med selskapet, for eksempel i form av tildelingsbrev e.l. I tillegg kan generalforsamlingen også vedta egen styreinstruks.

For å beholde muligheten til kontroll og innsyn i kommunal virksomhet som er organisert som egne selskaper, har kommuneloven et eget avsnitt med regler om selskapskontroll. Grunnlaget for selskapskontrollen er kommunestyrets hensikt og intensjon med opprettelse av eller deltakelse i selskaper, og dette vil vanligvis framgå av saksbehandling og vedtak. Behovet for å gjennomføre selskapskontroll antas å være større i selskaper som er tillagt et samfunnsmessig ansvar i forhold til selskap med mer forretningsmessig virksomhet.

Hjemmel og formål for selskapskontroll

Kommunelovens (koml) § 77nr. 5 har siden 2004 gitt kontrollutvalget ansvar for å "påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens interesser i selskaper m.m."
Bestemmelsen må ses i sammenheng med kommuneloven § 80 om selskapskontroll, som gir kontrollutvalget og kommunens revisor rett til å kreve de opplysninger som finnes påkrevd for sin kontroll i interkommunale selskaper etter lov om interkommunale selskaper av 29. januar 1999, eller i aksjeselskaper der en kommune/ fylkeskommune alene eller sammen med andre kommuner/fylkeskommuner eier alle aksjer, og i heleide datterselskaper av slike selskaper. Kommuneloven åpner også for at det kan vedtas at det skal utføres *forvaltningsrevisjon* i slike selskaper (kommunalt/fylkeskommunalt heleide selskaper).

Ifølge departementets merknader til § 14 i forskrift om kontrollutvalg avgjør kontrollutvalget om selskapskontrollen i tillegg til eierskapskontroll også skal omfatte kontroll av forvaltningen i selskapet (forvaltningsrevisjon).

Selskapskontrollen skal bidra til at det føres systematisk kontroll med at fylkeskommunens og kommunens eierinteresser i fristilte selskaper ivaretas, og at forvaltning av selskapene

skjer tilfredsstillende i henhold til gjeldende lovverk (aksjeloven, IKS loven) og er i samsvar med fylkeskommunens vedtak og forutsetninger. For selskaper der hovedsiktemålet er produksjon av velferdstjenester er dette spesielt viktig.

Kommuneloven § 80 gir kontrollutvalget og revisor rett til å kreve de opplysninger som finnes påkrevd for å utføre selskapskontrollen både fra selskapets daglige leder og fra styret og selskapets valgte revisor.

Hvilke selskaper som omfattes

Kommunelovens § 80 omtaler hvilke selskaper revisor og kontrollutvalg kan kreve spesielt innsyn i og regulerer derved indirekte hvilke selskaper som omfattes av selskapskontrollen. I hovedsak vil det omfatte aksjeselskaper og interkommunale selskaper der en kommune/ fylkeskommune alene eller sammen med andre kommuner/fylkeskommuner eier hele selskapet.

Rapportering

Ifølge forskrift om kontrollutvalg skal kontrollutvalget rapportere til kommunestyret med utgangspunkt i plan for gjennomføring av selskapskontroll om hvilke kontroller som er gjennomført samt om resultatene av disse.

Det er ikke fastsatt bestemte krav til innholdet i selskapsrapportene, men departementet mener det kan være naturlig at rapporten inneholder faktaomtale om selskapet med opplysninger som antas å kunne ha interesse for kommunestyret, sammen med prinsipielle forhold og merknader.

Av departementets merknader til forskriften framgår det at de ser det som naturlig at rapporter om gjennomført selskapskontroll videreformidles fortløpende til kommunestyret.

Gjennomføring og metode

Selskapskontrollen er gjennomført iht plan for selskapskontroll 2013-2015 som ble behandlet i kontrollutvalget 26.09.13 og godkjent i kommunestyret i møte 24.10.13 under sak 101/2013. Planen ble iht. forskrift for kontrollutvalg § 13 basert på en overordnet analyse av kommunens eierskap ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger, med sikte på å identifisere behovet for selskapskontroll på de ulike sektorer og med de ulike selskapene.
Ved prioriteringen ble det lagt til grunn følgende kriterier som ansees relevante i forbindelse med risiko- og vesentlighetsvurdering:

- Selskapets tjenestetilbud til kommunens innbyggere
- Selskapets samfunnsmessige ansvar
- Kommunens eierandel
- Økonomisk gevinst- og tapspotensial
- Kommunens motiv for eierskapet

Revisjonen gjennomgikk de selskapene som kommunen har eierinteresser i, for å vurdere hvilke selskaper det burde foretas selskapskontroll av. Der det er flere kommuner som har eierinteresser i de samme selskapene, anbefalte revisjonen at det som hovedregel bør gjennomføres koordinerte kontroller i disse selskapene. I utvelgelsen av selskap som skal

kontrolleres var også resultatet av forrige kontroll vektlagt samt hvor lenge det er siden kontrollen ble foretatt.
I forhold til at det ble gjennomført mange selskapskontroller i forrige valgperiode ble følgende selskap prioritert i inneværende planperiode:

- Risør og Tvedestrand-regionens Avfallsselskap AS (RTA AS)
- Returkraft AS

Kontrollutvalget i Risør kommune godkjente ved vedtak i sak 19/14 den 24.9.14 at Arendal Revisjonsdistrikt IKS gjennomfører selskapskontroll i RTA AS. Selskapskontrollen er et fellesprosjekt etter bestilling av kontrollutvalgene i eierkommunene.

Opplysninger om selskapet

Navn	Risør og Tvedestrand Regionens Avfallsselskap AS
Adresse	Hestemyrveien 21, 4950 Risør
Organisasjonsnummer	877 540 332
Organisasjonsform	Aksjeselskap
Stiftet	13.03.1997
Hovedkontor	Risør
Antall ansatte	24
Daglig leder	Tor Georg Nybø Hagane
Styret	Oddvar Voie Eikeland – leder, Birger Eggen – nestleder, Aud Bente Loftesnes, Stian Lund, Åse Johnsen Trydal.
Aksjekapital	Kr. 1.000.000
Eiere	Risør kommune 40,5 % Tvedestrand kommune 34,0 % Gjerstad kommune 14,7 % Vegårshei kommune 10,8 %
Eierandeler i andre selskaper	Returkraft AS 8,15 %

Problemstillinger

Med utgangspunkt i at det ble foretatt selskapskontroll av RTA AS i forrige valgperiode har en valgt å dele problemstillingene inn i to deler:

1) Har kommunen og selskapet fulgt opp de anbefalinger som fremkom i rapporten fra 2009?
2) Har de som utøver kommunens eierinteresser, gjort dette i henhold til bestemmelser i aktuelle lover og forskrifter, kommunestyrets vedtak og forutsetninger og i tråd med etablerte normer for god eierstyring og selskapsledelse?

Anbefalinger til selskapet gitt i rapport av 2009 – selskapets oppfølging

I samtale med regnskapsfører og daglig leder er anbefalingene gjennomgått, belyst og listet opp i samme rekkefølge som i opprinnelig rapport.

- Vi anbefaler at selskapet utarbeider egen instruks for styrets medlemmer.

Styreinstruks er utarbeidet og datert 15.12.2010 og fremlagt revisjonen i forbindelse med egenerklæring fra styret.

- Selskapets etterkalkyle av selvkost bør gjøres for hver kommune. Selvkostberegningen bør vedlegges årsregnskapet som egen note.

  Det opereres med like gebyrsatser for renovasjonsavgiften for alle fire eierkommunene. Husstandene i Risør og Tvedestrand tillegges en avgift for sigevann på fyllplassene (Grenstøl og Hestemyr) på henholdsvis kr. 40 og kr. 110 pr helårsabbonement. Selskapet har derfor valgt å ikke etterkalkulere selvkost for hver kommune.

  Selvkostveilederen legger heller ikke opp til at ulike transportavstander fra kommunene til behandlingsanlegget i Risør har selskapet skal tillegges vekt i selvkostregnskapet.

- Beregning og fordeling av kostnader mellom eierkommunene, og mellom lovpålagt virksomhet og næring, bør nedfelles i eget dokument eller som opplysning i årsregnskapet.

  I noter til årsregnskapene under punktet Regnskapsprinsipper og Fordeling av virksomheten på husholdningsdel (forvaltning) og næringsdel fremkommer det en fordeling av inntekter på husholdning og næring. Resultatet av husholdnings-renovasjon er skattefri virksomhet og resultatet av næringsrenovasjon er skattepliktig virksomhet. I tillegg er det tatt inn en fullstendig regnskapsoversikt fordelt på Husholdning og Næring med beregnet skattekostnad på næringsdelen av virksomheten.

- Selskapet bør vise separate resultater fra forvaltningsvirksomheten og næringsvirksomheten. Opplysningene kan vedlegges årsregnskapet som egen note.

  Vi henviser i denne forbindelse til punktet over. Fordelingen på virksomhetsområder fremkommer nå av note til regnskapet.

- Vi anbefaler at selskapet fører protokoll i forbindelse med anbudsprosesser.

  Føring av anbudsprotokoller er innført i selskapet.

- Det bør etableres en egen rentebærende bankkonto som tilføres midler tilsvarende fond for etterdrift.

  Pr. 31.12.2014 var innestående på særvilkårskonto kr. 5.521.541. Avsetning til forpliktelser, lukningsfond beløp seg til kr. 8.275.000.

  Etterdriftsfond deponi Hestemyr er av selskapet tatt opp i brev til Fylkesmannen datert 11.2.2015. Det siteres: "Vi har derfor gjennomført en revisjon av beregningen

(til lukningsfond). Erfaringene vi har fått i forbindelse med lukningsarbeider på Grenstøl, har gitt oss et godt grunnlag for en riktigere beregning av kostnader nå enn for 5 år siden. Resultatet av denne selvkostberegningen viser et behov for et fond på 5,5 mill i 2015. Ny selvkosteregning er vedlagt brevet til fylkesmannen.

Da RTA er organisert som et AS, stilles det krav om at et slikt fond skal avsettes utenfor selskapet. RTA vil benytte en løsning med kontopant for å oppfylle dette".

Kontopant vil si at det opprettes en bankkonto som skal være sperret i favør av Fylkesmannen. Bankkontoen disponeres av Fylkesmannen i henhold til disposisjonsavtale mellom Fylkesmannen, Driftsansvarlige (RTA AS) og Kontobanken (Gjerstad Sparebank).

Revisjonens vurdering av selskapets oppfølging:

Selskapet har fulgt opp alle anbefalinger gitt i selskapskontrollen i rapporten fra 2009.

Oppfølging av kommunens eierinteresser

I forbindelse med utført selskapskontroll i 2009 ble det fra revisjonens side gitt følgende anbefalinger til eierkommunene:

- Vi anbefaler at man vurderer nødvendigheten av, og eventuelt etablerer rutiner for, fast rapportering fra de styrende organer i selskapet til de politiske organer.
- Vi anbefaler at selskapets årsregnskap blir behandlet som egen sak i eierkommunene.
- Vi anbefaler at man vurderer nødvendigheten av å etablere egen instruks eller retningslinjer for kommunens representant på generalforsamling.

Revisjonen har i spørreskjema til eierrepresentantene (ordførerne) om de som utøvere av kommunens eierinteresser, har gjort dette i henhold til bestemmelser i aktuelle lover og forskrifter, kommunestyrets vedtak og forutsetninger og i tråd med etablerte normer for god eierstyring og selskapsledelse? I dette ligger også en kontroll av oppfølging av de anbefalinger som ble gitt til eierkommunene i 2009.

Med utgangspunkt i dette har en definert følgende problemstillinger som skal besvares:

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

For å sikre best mulig gjennomføring av kontrollen har vi bedt hver enkelt eierrepresentant i RTA AS, ut fra sitt eierståsted, om å besvare en del spørsmål i henhold til et utsendt spørreskjema.

Med eierrepresentanter siktes det til den som representerer eierne i generalforsamlingen.

I det følgende er egenerklæringen fra Risør ordfører Per Kristian Lunden som eierrepresentant gjengitt:

1. Er det etablert obligatorisk opplæring av og informasjon om eierstyring til folkevalgte eierrepresentanter?

   Svar: Nei, ikke egen opplæring, men styring av interkommunale selskaper er en del av politikeropplæringen for bystyret. Normalt velges styrepresentant fra bystyret og komite for miljø og tekniske tjenester.

   Revisjonens kommentar: Det er ikke etablert et eget opplegg for opplæring av valgte eierrepresentanter til selskapene. Politikeropplæringen etter valget skal favne mange områder i det kommunale systemet og det vil være liten tid til fordypning på enkelte områder.
   Det bør vurderes om det er påkrevd med egen opplæring av eierrepresentanter ut over vanlig politikeropplæring.

2. Er det utarbeidet eierskapsstrategi for virksomheten?

   Svar: Ikke for RTA spesifikt, men RTA inngår i kommunens totale eierskapspolitikk. Det spørres og orienteres jevnlig om ulike sider av virksomheten, og det er ikke tvilsomt at samarbeidet om avfallshåndtering politisk ansees som riktig og effektivt. RTAs virksomhet er også tatt hensyn til i arbeidet med kommuneplan, som nettopp er avslutta i Risør kommune.

   Revisjonens kommentar: Kommunens eierskapspolitikk vil fremkomme i en eierskapsmelding. Bystyret har ikke fått slik eierskapsmelding til behandling.

3. Hvilke målformuleringer, verdidokumenter og etiske retningslinjer har eierne utarbeidet?

   Svar: Risør kommune har sitt eget verdidokument som også skal ligge til grunn for vår holdning til arbeidet i RTA. Vi forsøker ellers å rette oss etter retningslinjer fra KS Eierforum.

4. Er det utarbeidet rutiner for rapportering til eierne av virksomheten??

   Svar: Bystyret i Risør mottar RTAs årsmelding og regnskap og ordfører rapporterer jevnlig om saker han mener har interesse for bystyret. Antall orienteringer kan variere mye, men ved aktuelle saker – som eierskap i Returkraft – blir det jevnlige orienteringer. Bystyres orienteres også om saker som kan omfatte flere roller for kommunen, for eksempel eierskap i RTA og eier og utvikler av industriområdet Hestemyr.

   Revisjonens kommentar: Det er ikke utarbeidet egne rutiner for rapportering til bystyret, men ordfører orienterer regelmessig bystyret om aktuelle problemstillinger knyttet til selskapet.

5. Hvilke fullmakter og hvordan gis fullmaktene til eierrepresentantene ved representasjon på generalforsamlinger?
   - Hva er innholdet i fullmaktene?

   Svar: Ordførere velges som eierrepresentant når bystyret velges og konstitueres. Vedtatt prinsipp i eierskapsmelding er spørsmål fra bystyret om virksomheten og legger dette fram på generalforsamling eller, hvis spørsmålene er av mer praktisk art, for daglig leder i selskapet.at

ordfører representerer kommunen i generalforsamlinger i selskap der kommuner er aksjonær. Ordfører tar, det det er saker av politisk karakter, opp dette med bystyre eller komite for miljø og tekniske tjenester før generalforsamling.

Revisjonens kommentar: Eierskapsmelding for Risør kommune er ikke utarbeidet. Meldingen vil kunne inneholde utfyllende regler for hvordan eierskapet skal ivaretas.

6. Hva slags eieroppfølging av selskapet skjer utover deltakelse på generalforsamling?

   Svar: Det er eiermøter ved behov og samtaler og avveininger mellom ordfører og kommunens valgte styrerepresentant.

7. Har eierne definert strategier/retningslinjer/instrukser for:

   - Styret
   - Administrasjonen
   - Hva slags risikoprofil virksomheten skal drives etter?

   Svar: Ikke utover vedtektene og signalene som gis på eiermøter.

   Revisjonens kommentar: Styret i selskapet har utarbeidet et strategidokument.

8. Har eierne definert kriterier for valg og sammensetning av styret i selskapet?

   Svar: Det velges styrerepresentanter ut fra egnethet og interesse, helst fra det sittende bystyre. Det er også viktig å gå inn i en diskusjon med alle eierne for å sikre en best mulig sammensetning av styret med hensyn til kompetanse og evne til samarbeid.

   Revisjonens kommentar: Av selskapets vedtekter § 4 fremgår det at hver eierkommune skal ha et medlem hver i styret.

9. Gjøres det evalueringer av styret?

   Svar: Gjennom samtaler med styremedlem og ved nye valg.

10. Hvordan behandles budsjettet?

    Svar: Budsjettet legges fram som orienteringssak til bystyret.

Ved henvendelse til kommunen får en opplyst at selskapets regnskap ikke blir behandlet som egen sak i kommunestyret.

Revisjonens vurdering:

Revisjonen velger å kommentere deler av ordførerens svar. Ordføreren synes å ha god kjennskap til selskapets drift og organisering som eierrepresentant.
Risør kommune mangler en eierskapsmelding hvor bystyret som eier har vedtatt strategier, mål og styringssignaler som skal ligge til grunn for eierrepresentantens oppfølging av eierskapet.
Det er ikke utarbeidet kriterier for valg og sammensetning av styret. Slike kriterier vil naturlig ligge som en del av en eierskapsmelding. Ordførerne utgjør valgkomité og foretar en vurdering av de som

er på valg. Det må oppfattes som om eierrepresentantene gjennom dette foretar en evaluering av styret, men det foreligger ikke retningslinjer for hvordan dette skal gjøres.
Det er ikke utarbeidet egne rutiner for rapportering til eierne (bystyret). Det avholdes eiermøter hvor ordfører og rådmann møter på vegne av eierne.

Ordføreren har i et notat av 27.11.14 til kontrollutvalget i Risør redegjort for status i arbeidet med kommunalt eierskap i Risør kommune. Her gir bl.a. ordføreren følgende føringer på hva en eierskapsmelding for Risør bør legge vekt på:

a. At bystyret har en grunnleggende god forståelse av og oversikt over det kommunale eierskapet.
b. At det foreligger en klar forståelse av hvordan styremedlemmer innen det kommunale selskapet og hvilke kriterier som gjelder for utvelgelsen.
c. At kommunalt oppnevnte styremedlemmer har en god oversikt over sine plikter og en klar styrings- og rapporteringsinstruks.
d. At ordførerens eierskapsfunksjon klargjøres og forankres så langt som mulig.
e. At det gis mer informasjon om vertskommunesamarbeidene til politikerne.

Revisjonen viser til de øvrige svar som eierrepresentanten fra Risør kommune har gitt i spørreundersøkelsen samt notat av 27.11.14 til kontrollutvalget.

Ut fra disse vil revisjonen gi følgende kommentarer:
- Kommunen har ikke etablert egen opplæring av eierrepresentanter i selskaper.
- Det er ikke etablert rutiner for oppfølging og evaluering av eierinteresser.
- Kommunen har ikke ferdigstilt eierskapsmelding. En eierskapsmelding vil kunne inneholde styringsregler for hvordan eierskapet skal ivaretas i tråd med etablerte normer for god eierstyring og selskapsledelse. Grunnlaget for arbeidet med en eierskapsmelding er godt beskrevet i ordførerens notat til kontrollutvalget.

Anbefalinger til Risør kommune:

1. *Kommunen bør å vurdere iverksette egen opplæring av eierrepresentanter.*
2. *Kommunen bør utarbeide en eierskapsmelding i tråd med anbefalinger fra KS med styringsregler for hvordan eierskapet skal ivaretas i tråd med etablerte normer for god eierstyring og selskapsledelse.*

Selskapets merknader

Fra selskapets daglige leder Tor Georg Nybø Hagane har vi mottatt mail av 15.4.15 med følgende kommentar:
Vi har ingen merknader til selskapskontrollen.

Eierrepresentantens merknader

Fra ordfører Per Kristian Lunden har vi mottatt mail av 21.8.15 med følgende kommentar:
Jeg har ingen merknader til rapporten.