

Desember 2022

RISØR- OG TVEDESTRANDREGIONENS AVFALLSSELSKAP – RTA AS

Eierskapskontroll for kontrollutvalget i Vegårshei kommune

Innhold

1. Innledning	2
1.1 Bakgrunn og formål	2
1.2 Problemstillinger	3
1.3 Metodisk gjennomføring	3
1.4 Vurderingskriterier	3
2. Om Risør- og Tvedestrandregionens avfallsselskap – RTA AS.....	4
Tidligere kontroller av RTA AS.....	5
3. Første problemstilling	6
3.1 Vurderingskriterier	6
3.2 Eierstyring av RTA AS	9
3.3 Vurderinger	16
4. Andre problemstilling	18
4.1 Vurderingskriterier	18
4.2 Selskapets virksomhet.....	20
4.3 Vurderinger	23
5. Revisjonens konklusjon	24
5.1 Anbefalinger.....	25
6. Selskapets og kommunens høringsuttalelse.....	26
7. Litteratur	28

1. Innledning

Etter bestemmelsene i kommuneloven § 23-4¹ er kontrollutvalget ansvarlig for å gjennomføre eierskapskontroll med kommunens eierinteresser. Eierskapskontroll innebærer iht. kommuneloven § 23-4 (1):

«... å kontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring.»

Innenfor eierskapskontroll defineres kontrollutvalgets ansvar til: *«kontrollutvalget skal påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunen eller fylkeskommunens eierinteresser i selskaper mv. (eierskapskontroll)»*, jf. koml. § 23-2 ledd 1 (b).

Aust-Agder Revisjon IKS har fått i oppgave av kontrollutvalget i Vegårshei kommune å gjennomføre en eierskapskontroll av Risør- og Tvedestrandregionens avfallsselskap AS (heretter RTA AS). Eierskapskontrollen er gjennomført i henhold til *RSK 002 Standard for eierskapskontroll*, fastsatt av NKRF.

1.1 Bakgrunn og formål

Kontrollutvalget i Vegårshei kommune vedtok i møte 22.09.2022 (sak 21/22) prosjektplan for eierskapskontroll i Risør- og Tvedestrandregionens avfallsselskap AS (heretter RTA AS). Selskapet var satt som prioritert prosjekt i «Plan for eierskapskontroll 2020-2023», vedtatt av kontrollutvalget 03.12.2020 (sak 31/20). Planen baseres på en overordnet analyse av kommunens eierskap ut ifra risiko- og vesentlighetsvurderinger, med sikte på å identifisere behovet for eierskapskontroll i selskaper hvor kommunen har eierskap.

I «Plan for eierskapskontroll» for Vegårshei kommune ble en eierskapskontroll av RTA AS vurdert som hensiktsmessig, med tanke på at kommunen har en moderat eierandel og at virksomheten forvalter et viktig samfunnsområde med betydningsfulle tjenester for innbyggerne. Det er også en økonomisk risiko for kommunen knyttet til selskapet.

Formålet med eierskapskontrollen er å undersøke og vurdere hvordan Vegårshei kommune ivaretar sine eierinteresser i RTA AS. Herunder hvorvidt selskapet driver etter eierkommunenes intensjon og formål og om det utøves eierstyring i samsvar med føringer og anbefalinger.

RTA AS er et offentlig aksjeselskap som er eid av fire kommuner i østre Agder og der Vegårshei har en eierandel på 10,8 prosent. Selskapets formål er å ivareta kommunenes totale renovasjonsbehov, samt å anlegge og drive felles interkommunale mottak og behandlingsanlegg. Selskapet skal også engasjere seg i generell heving av miljøarbeidet i regionen og kan være deltaker i andre selskaper relatert til avfallsbehandling.

¹ LOV-2018-06-22-83 Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven) Heretter koml.

1.2 Problemstillinger

I samsvar med RSK 002 «Standard for eierskapskontroll»² fra NKRF (Norges kommunerevisorforbund) har revisjonen valgt å utarbeide følgende problemstillinger:

- 1) *Er kommunens eierstyring i samsvar med krav og anbefalinger?*
- 2) *Driver RTA AS sin virksomhet i tråd med kommunens intensjon og formål?*

1.3 Metodisk gjennomføring

Det metodiske arbeidet har bestått av en kvalitativ tilnærming gjennom dokumentanalyse, møte med selskapets ledelse samt skriftlig kommunikasjon med kommunene v/ ordførerne. Revisjonen har samtidig hatt løpende dialog med daglig leder underveis, for utfyllende informasjon og dokumentasjon. Det ble i oppstarten av kontrollen gjennomført et møte med daglig leder og styreleder i RTA, hvor det ble presentert en rekke nyttig informasjon knyttet til selskapet og styringsarenaer med eierkommunene. Selve dokumentanalysen har bestått av en gjennomgang av kommunale styringsdokumenter, politiske vedtak og kommunens eierskapsmelding. RTA AS har i tillegg oversendt relevante styringsdokumenter og interne rutinebeskrivelser for selskapet som har vært av relevans for problemstillingene, samt sakspapirer til styre og generalforsamling. Ordførerne i eierkommunene har samtidig besvart noen spørsmål fra revisjonen via e-post, knyttet til kommunens eierstyring av RTA AS.

Prosjektet avgrenses innenfor gitte rammer til en eierskapskontroll, dvs. undersøkelse av utøvelsen av eierinteressene; hvilke mål kommunen har satt for selskapet og i hvilken grad disse blir fulgt. Hvilke valg og prioriteringer selskapet gjør innenfor de rammene som er gitt, faller utenfor verktøyene som ligger i en eierskapskontroll.

Prosjektet har blitt gjennomført av Aust-Agder Revisjon IKS ved forvaltningsrevisor Stine Norrøne Ask og med Kristian Fjellheim Bakke som oppdragsansvarlig.

1.4 Vurderingskriterier

Vurderingskriterier er de krav, normer og/eller standarder som kommunens utøvelse av eierskapet skal vurderes opp mot. Kriteriene vil blant annet bygge på:

- Aktuelle lover med forskrifter
- Selskapets stiftelsesdokumenter og vedtekter
- Politiske vedtak knyttet til selskapet
- Vegårshei kommunes eierskapsmelding og prinsipper for eierstyring
- KS' anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll

²https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/RSK_RevisjonsStandard_Kommune/RSK_002_Standard_for_eierskapskontroll_200812.pdf

2. Om Risør- og Tvedestrandregionens avfallsselskap – RTA AS

RTA AS er et aksjeselskap eid av kommunene Risør, Tvedestrand, Gjerstad og Vegårshei, og skal ivareta kommunenes totale renovasjonsbehov. Et aksjeselskap er et eget rettssubjekt som er uavhengig av eier/kommunen. Aksjeselskap som organisasjonsform reguleres gjennom aksjeloven som skal ivareta aksjonærenes og kreditors interesser. Dette har sin bakgrunn i at selskapsformen innebærer begrenset økonomisk ansvar for aksjonæren – til innskutt aksjekapital. Dette tilsier at kreditor har en særskilt risiko i forhold til økonomiske krav mot selskapet. Aksjeselskap som selskapsform benyttes vanligvis ved næringsvirksomhet hvor eier ønsker å begrense sin økonomiske risiko.

RTA AS ble stiftet 13.03.1997. Innskutt egenkapital totalt var kr 1 000 000 fordelt på 1000 aksjer á kr 1 000. For aksjeselskap utgjør generalforsamling (bestående av aksjeeierne) den øverste myndigheten i selskapet, jf. aksjeloven § 5-1. For RTA AS, som et kommunalt eid aksjeselskap, utgjør representanter fra eierkommunene generalforsamlingen.

Etter aksjeloven skal selskapets vedtekter ha en bestemmelse som beskriver formålet med selskapet. RTA AS har følgende formål:

«Selskapets formål er å ivareta kommunenes totale renovasjonsbehov, samt å anlegge og drive felles interkommunale mottak og behandlingsanlegg. Selskapet skal drive informasjon, koordinering, rådgivning, saksbehandling og tilrettelegging av forhold vedrørende avfallsbehandling, samt innkreving av avgift.»

Nøkkelopplysninger om selskapet³:

Navn:	Risør- og Tvedestrandregionens avfallsselskap AS
Organisasjons nr.:	877 540 332
Sektorkode/org.form:	Kommunalt eid aksjeselskap
Stiftet:	13.03.1997
Forretningsadresse:	Hestemyrveien 21 4950 Risør
Daglig leder:	Tor Georg Nybø Hagane
Styret:	Odvar Voie Eikeland (leder – Gjerstad), June Marcussen (nestleder – Tvedestrand), Kirsten Helen Myrer (Vegårshei), Stian Lund (Risør)
Eierkommuner/aksjonærer:	Risør kommune (40,5 %), Tvedestrand kommune (34 %), Gjerstad kommune (14,7 %) og Vegårshei kommune (10,8 %)
Generalforsamling:	Ordførere i eierkommunene
Revisor:	Agder-Team Revisjon

³ Brønnøysundregistrene. Nøkkelopplysninger fra Enhetsregisteret – RTA AS. Informasjon fra selskapet

Tidligere kontroller av RTA AS

Aust-Agder Revisjon IKS gjennomførte i hhv. 2015 og 2009 selskapskontroller (tidl. navn på eierskapskontroll). For Vegårshei kommune ble det gitt følgende anbefalinger:

Selskapskontroll av april 2015

- *Kommunen bør iverksette egen opplæring av eierrepresentanter*
- *Kommunen bør vurdere om det skal utarbeides kriterier for valg av styremedlemmer*
- *Kommunen bør ved rullering av eierskapsmeldingen innarbeide rutiner i tråd med anbefalinger fra KS med styringsregler for hvordan eierskapet skal ivaretas i tråd med etablerte normer for god eierstyring og selskapsledelse*

Selskapskontroll av desember 2009

- *Vi anbefaler at selskapet utarbeider egen instruks for styrets medlemmer*
- *Selskapets etterkalkyle av selvkost bør gjøres for hver kommune. Selvkostberegningen bør vedlegges årsregnskapet som egen note.*
- *Beregning og fordeling av kostnader mellom eierkommunene og mellom lovpålagt virksomhet og næring, bør nedfelles i eget dokument eller som opplysning til årsregnskapet*
- *Selskapet bør vise separate resultater fra forvaltningsvirksomheten og næringsvirksomheten. Opplysningene kan vedlegges årsregnskapet som egen note*
- *Vi anbefaler at selskapet fører protokoll ifm. anbudsprosesser*
- *Det bør etableres en egen rentebærende bankkonto som tilføres midler tilsvarende fond for etterdrift*

3. Første problemstilling

1) Er kommunens eierstyring i samsvar med krav og anbefalinger?

3.1 Vurderingskriterier

Vurderingskriteriene i følgende kapittel vil redegjøre for de formaliserte rammene knyttet til utøvende eierstyring, og de verktøy og arenaer som anses som effektive virkemidler for ivaretagelse og oppfølging av kommunale eierskap. Kriteriene vil i hovedsak ta utgangspunkt i Tvedestrand kommunes eierskapsmelding og eierskapsprinsipper, samt KS-rapport⁴ som presenterer et sett med anbefalinger for god eierstyring, selskapsledelse og kontroll, hvor revisjonen har valgt å trekke ut de mest essensielle og relevante anbefalingene.

Eierstyring gjennom etablering

Det å skille ut selskaper fra kommunen begrunnes gjennomgående med argumenter som eksempelvis kostnadseffektivitet, tjenestekvalitet, konkurranseutsetting, oppgave- og ansvarsfordeling og oversiktighet. Ved etablering av kommunale selskaper får kommunen en anledning til direkte påvirkning gjennom å legge de politiske, finansielle og organisatoriske rammene for virksomheten.⁵ Styring gjennom etablering av selskapet fremhever NIBR-rapport om kommunale selskap som et av de mest sentrale verktøy for kommunens eierstyring av sine selskaper. Etablering av et selskap er en anledning for kommunen til å legge føringer ved flere forhold, og anses som en aktiv del av kommunens eierstyring. Ved etablering har kommunen mulighet til å legge føringer gjennom både fastsetting av selskapets formål og virksomhet, valg av selskapsform, regulering av relasjonen mellom eierne, selskapets vedtekter og nedfelling av øvrige styringsdokumenter.

KS-anbefaling 1 «Velge selskapsform ut fra formål og behov» beskriver at det er kommunen sitt ansvar som eier å sørge for en selskapsform som er tilpasset selskapets formål, eierstyringsbehov, samfunnsansvar, markedsforhold og aktuelt lovverk. Et aktivt eierskap er avgjørende for en god lokalpolitisk forvaltning av kommunens verdier i selskapene, og kommunen bør kommunisere klart hva de ønsker å oppnå med sine selskaper og samarbeid.⁶

Eierstyring gjennom styringsdokumenter

Styring gjennom dokumenter er et vel anvendt virkemiddel innen eierstyring, både i form av ulike strategier, rutinebeskrivelser, årsrapporter, planer og meldinger. Styringsdokumentene fyller ulike funksjoner innen eier- og selskapsstyringen, hvor enkelte er lovpålagt og andre faller inn under det lokale selvstyret og således opp til kommunen å ta i bruk eller ikke⁷.

⁴ KS-rapport 2020. *Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll, 2019-2023*

⁵ Norsk by- og regionforskning (NIBR). Rapport 2015:1, *Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap*. s. 19

⁶ Kommunesektorens organisasjon (KS). *Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll*. S. 12

⁷ Norsk by- og regionforskning (NIBR). Rapport 2015:1, *Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap*. S. 111

Eierskapsmelding som styringsdokument er et sentralt og vel anvendt virkemiddel for god kommunal eierstyring. Kommuneloven § 26-1 stiller krav til at Tvedestrand kommune minst én gang i valgperioden skal utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret. Eierskapsmeldingen skal inneholde kommunens prinsipper for eierstyring, en oversikt over selskaper, kommunale foretak og andre virksomheter som kommunen har eierinteresser i samt kommunens formål med sine eierinteresser, jf. koml. § 26-1 (2).

KS-anbefaling 4 «Utarbeide en årlig eierskapsmelding eller rapport om selskapene for kommunestyret» viser til at kommunene årlig bør fastsette overordnede prinsipper for sitt eierskap ved å utarbeide en eierskapsmelding for alle sine selskaper. KS oppfordrer til en hyppigere revidering av eierskapsmeldingen enn lovkravet om én gang i valgperioden, enten gjennom revidering av selve meldingen eller en årlig rapport om selskapenes økonomi eller spesielle saker mv. I tillegg til lovens minimumskrav til innholdet i en eierskapsmelding, anbefaler KS at det kan være aktuelt å si noe om hvordan arbeidet med eierskapsstyring skal organiseres i kommunen.

I forlengelse av en eierskapsmelding er det flere styringsdokumenter som utgjør viktige verktøy for kommunens ivaretagelse av sine eierskap. *KS-anbefaling 5 «Revidere styringsdokumenter og avtaler jevnlig»* uttrykker viktigheten av å jevnlig revidere styringsdokumentene og avtalene som regulerer styringen av selskapet. Dette gjelder både kommunens egne strategi- eller styringsdokumenter som alle selskap må forholde seg til, og eventuelle interne strategidokumenter som peker ut hvordan og med hvilke innsatsfaktorer selskapet skal oppnå de målene eierne har fastsatt. I mange selskaper vil det også være aktuelt å ha en styreinstruks som legger føringene for styrets arbeid og saksbehandling.

For ethvert aksjeselskap utgjør vedtektene en viktig del av aksjeselskapenes stiftelsesdokument, jf. aksjeloven § 2-1⁸. Aksjeloven §§ 2-2 og 2-3 spesifiserer minstekrav til vedtektenes innhold, herunder selskapets foretaksnavn, virksomhet, aksjekapitalens størrelse mv. Hovedintensjonen ved vedtekter er å regulere forholdet mellom eierne/aksjonærene samt mellom eierne og selskapet. For å regulere styringen ytterligere kan det være hensiktsmessig å utarbeide andre styringsdokumenter, som er tilpasset en mer spesifikk og bevisst eierstyring. Slike dokumenter er ikke nødvendigvis lovfestet, men har til hensikt å sikre en bevisst eierstyring og å tilstrebe åpenhet og gjennomsiktighet i den kommunale tjenesteproduksjon der den er organisert i selskaper.

Kommuneloven § 26-1 stiller krav til at eierskapsprinsipper skal utgjøre en del av kommunens eierskapsmelding. Dette fremgår ikke av Vegårshei kommunes eierskapsmelding⁹. Det fremgår heller ei noen overordnede føringer for kommunens overordnede eierstyring av sine selskaper. Revisjonen forutsetter derfor at kommunen da legger til grunn gjeldende lovgivning, samt eventuelle bestemmelser om eierstyring fastsatt for det enkelte selskap i vedtekter, aksjonæravtale eller eierstrategier for sin eierstyring.

⁸ LOV-1997-06-13-44 Lov om aksjeselskaper (aksjeloven) Heretter asl.

⁹ «Eierskap og samarbeidsløsninger i Vegårshei kommune». Behandlet i kommunestyret 10.11.16

Eierstyring gjennom generalforsamling og eiermøter

Aksjeloven kapittel 5 regulerer de formkrav som skal foreligge ved gjennomføring av generalforsamling i aksjeselskap. Generalforsamlingen utgjør øverste myndighet i selskapet og alle aksjeeiere har rett til å delta, jf. aksjeloven §§ 5-1 og 5-2. Generalforsamling skal avholdes innen seks måneder etter utgangen av hvert regnskapsår, hvor det stilles krav til behandling av årsregnskap og evt. årsberetning (evt. utdeling av utbytte), samt andre saker som etter loven eller vedtektene tilhører generalforsamlingen, jf. asl. § 5-5. Innkallingen skal skje skriftlig, og senest en uke før møtet skal holdes, jf. asl. § 5-10.

I *KS-anbefaling 8* anbefales det at kommunen bør «Sørge for bestemmelser om innkallingsfrist til generalforsamlinger og representantskapsmøter». KS anbefaler at dette tas inn i vedtektene, slik at det tas hensyn til kommunens behov for å ha tid til å behandle aktuelle saker.

NIBR trekker i sin rapport frem direkte kontakt gjennom eiermøter som en sentral arena for eierstyring utenom generalforsamling. Eiermøter omtales som en vanlig form for eierstyring, og er et styringsverktøy som anvendes i de fleste kommuner, ofte representert ved kommunedirektør eller ordfører. Eiermøtene presenteres videre som en viktig arena for å drøfte selskapenes formål, og som en effektiv møteplass for eiere og styret i selskapene.

I *KS-anbefaling 6 «Holde jevnlig eiermøter»* anbefales det at det jevnlig skal gjennomføres eiermøter for å bidra til god kunnskap om og dialog med selskapet. Eiermøter er en ikke-lovregulert og uformell arena hvor både eieren og selskapet kan ha gjensidig informasjonsutveksling, forventningsavklaringer og drøfte generell utvikling og rammevilkår for virksomheten. KS beskriver at det ikke bør legges føringer eller «gis signaler» i eiermøter som kan anses å gripe inn i styrets myndighetsområde. All eierstyring skal formelt skje i generalforsamlingen, og eiermøter skal kun utgjøre en uforpliktende arena for eierne og selskapet.¹⁰

¹⁰ Kommunesektorens organisasjon (KS). *Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll*. S. 18

3.2 Eierstyring av RTA AS

I følgende delkapittel vil det presenteres hvordan kommunen driver eierstyring av RTA AS, gjennom de ulike formene for styringsverktøy som eksisterer. Det vil herunder presenteres hvordan eierstyringen ivaretas fra Vegårshei kommune sin side gjennom både politiske vedtak, føringer i eierskapsmeldingen, generalforsamling og eiermøter.

Eierstyring ved etablering

I forkant av sin driftsstart i 01.07.1998, var etableringen av RTA AS til behandling i de respektive by-/kommunestyrene blant de fire eierkommunene. Kommunestyret i Vegårshei behandlet «*Etablering av interkommunalt avfallsselskap*» 04.03.1997, etter å ha gitt sin prinsipielle tilslutning til etablering av et interkommunalt avfallsselskap året før. Av det revisjonen kan se, var sakspapirene og etableringsvedtaket likelydende i alle fire eierkommuner, behandlet i overgangen 1996/1997.

Vegårshei kommunestyre fattet ved etablering av RTA AS følgende vedtak (sak 24/97):

- 1. Det opprettes et interkommunalt avfallsselskap mellom kommunene Gjerstad, Risør, Tvedestrand og Vegårshei med ansvar for kommunenes totale renovasjonsoppgaver*
- 2. Selskapet opprettes som et aksjeselskap og får navnet Risør-Tvedestrand Regionens Avfallsselskap AS (RTA)*
- 3. Forslag til intensjonsavtale mellom de 4 kommunene revidert 23.10.96 vedtas*
- 4. Forslag til vedtekter for selskapet revidert 23.10.96 vedtas*
- 5. Fremdriftsplanen i interimstyrets utredning legges til grunn for det videre arbeid med etablering av selskapet, med planlagt driftsstart for selskapet 01.07.1998*
- 6. Interimstyrets får ansvar for det videre arbeid med saken fram til styre er valgt på konstituerende generalforsamling*

Gjennom prinsippvedtaket ble det lagt føringer for avfallsplanlegging (deponi, innsamling) og interimstyre, med en bred involvering av ordførere og rådmennene. Det var gjennom felles ordfører-/rådmannsmøter at interimstyret og referansegruppe ble oppnevnt og mandat ble fastsatt. Det ble samtidig gitt føringer for interimstyrets arbeid. Ordfører-/rådmannsforumet behandlet herunder forslag til selskapsvedtekter, intensjonsavtale mellom de fire eierkommunene samt utkast til saksfremlegg for etablering.

Ved vurdering av selskapsform ble det gjennom ordfører-/rådmannsmøtet en omforent beslutning om aksjeselskapsformen. Gjennom utredningsarbeidet ble de ulike selskapsformene vurdert, samtidig ble aksjeselskap anbefalingen fra interimstyret. Selskapsform ble ifølge daglig leder på nytt spilt inn til diskusjon for en tid tilbake, med hensyn til mulighet for IKS. Dette ble ikke ansett som hensiktsmessig, da eierne var fornøyde med slik selskapet fungerer i dag. Daglig leder beskriver et kontinuerlig fokus på å optimalisere, men mener aksjeselskapsformen er en positiv organisering, hvor de får en fordel med tett politisk styring slik de har organisert styringen i dag.

Etter etableringsvedtaket fikk kommunene anledning til å legge premisser og styringssignaler gjennom en intensjonsavtale, signert av alle ordførerne 16.05.1997. Avtalen regulerer følgende punkter:

- Ansvarsområde
- Overtakelse av materiell
- Renovasjonsoppgaver/avfallshåndtering
- Avgifter og fond
- Kjøp og overføring av eiendeler og driftstilbehør fra kommunene til RTA
- Aksjekapital
- Forskrifter og delegasjon

Det ble ikke lagt noen føringer knyttet til eierstyring i intensjonsavtalen annet enn de ovennevnte reguleringene.

Kommunens eierskapsmelding

Vegårshei kommune reviderte sin eierskapsmelding sist i november 2016, etter behandling i kommunestyret 10.11.2016. Eierskapsmeldingen, som kommunen i 2016 valgte å skifte navn til «Eierskap og samarbeidsløsninger i Vegårshei kommune», ble før dette sist revidert i 2010. Revisjonen kan ikke se at kommunen har utarbeidet eller revidert meldingen siden dette, noe som gjør at den verken er oppdatert på eierskap eller nye innholdskrav etter nye bestemmelser i kommuneloven fra 2019 (kapittel 26).

Eierskapsmeldingen innleder med at «... det er viktig at man har kunnskap og oversikt over kommunens eierskap og forvaltningsansvar. Samtidig samarbeider kommunene i dag om å løse et bredt spekter av oppgaver.» Videre sies det at meldingen at «Omfanget av ulike samarbeidsløsninger er blitt så omfattende, at det er oppstått et behov for en samlet oversikt for både administrasjon og politikere.» Eierskapsmeldingen inneholder verken noen henvisning til KS' anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll, eierskapsprinsipper eller andre føringer for overordnet eierstyring, rapportering eller lignende.

Kommunen har i eierskapsmeldingen redegjort for de ulike selskapsformene som de har organisert sine tjenester og interesser i, før en gjennomgang av kommunens faktiske eierinteresser i selskap og andre organisasjonsformer blir presentert. I kommunens gjennomgang av sitt eierskap i RTA AS, beskrives følgende:

Vedtektsfestet formål	Selskapets formål er å ivareta kommunens totale renovasjonsbehov, samt å anlegge og drive felles interkommunale mottak og behandlingsanlegg. Selskapet skal drive informasjon, koordinering, rådgivning, saksbehandling og tilrettelegging av forhold vedrørende avfallsbehandling, samt innkreving av avgift. Selskapet kan også utføre slike tjenester utenfor sitt geografiske ansvarsområde. Selskapet avgjør til enhver tid hvilke avfallsfraksjoner som kan mottas ved anleggene og fastsetter vilkår for mottaket i samsvar med gitte konsesjoner. Selskapet skal engasjere seg i generell heving av miljøarbeidet i regionen. Selskapet kan være deltaker i andre selskaper relatert til avfallsbehandling.
-----------------------	---

Eierandel og aksjekapital	Vegårshei kommune 10,80 %, Risør kommune 40,50 %, Tvedestrand kommune 34 % og Gjerstad kommune 14,70 %. Aksjekapital samlet kr 1 000 000
Kommunal representasjon	Et styremedlem med varamedlem
Årlig kostnad for kommunen	Kostnader som vanlig forbruker. Kommunen har garantiansvar for RTA AS

Eierskapsmeldingen presenterer samtidig økonomiske nøkkeltall for perioden 2011-2015, selskapets eierandel i Returkraft AS og informasjon om kontorlokasjon og avfallsplass.

Det følger ingen øvrig eierstrategi eller styringsverktøy knyttet til RTA i eierskapsmeldingen. Da revisjonen stilte ordfører i Vegårshei spørsmål om de har utformet egen eierskapsstrategi knyttet til RTA, vises det til at «*RTA har eget avsnitt i kommunens eierskapsmelding (4.6) der kommunens formål er definert. Kommunens formål er identisk med selskapets. I tillegg er selskapet styrt av egen forskrift av 2006, vedtatt i eierkommunenes kommunestyre.*». Det vil si at kommunen ikke har noen strategi for sitt eierskap i RTA AS utover selskapets vedtektsfestede formål.

Rapporteringsrutiner og styringsdokumenter

Revisjonen kan ikke se at det i eierskapsmeldingen fremgår noen føringer om hvordan rapportering som styringsverktøy anvendes når informasjon skal formidles fra selskapet tilbake til kommunen.

Ved gjennomgang av saksdokumenter til kommunestyret i Vegårshei i perioden oktober 2019 – november 2022, kan ikke revisjonen heller her se at det har vært oppe noen saker som knytter seg til RTA AS – hverken i forbindelse med regnskap, årsberetning eller øvrige eventuelle endringer i selskapet. Gjennom budsjettbehandlingene til kommunestyrene i Risør, Gjerstad og Tvedestrand vedlegges de årlige budsjettsatser for renovasjon- og slangebyr, et fellesskriv likelydende for alle fire eierkommuner. Revisjonen registrerer at dette også fremgår av Vegårshei kommunes budsjettdokumenter.

Styringsdokumenter, herunder budsjett/handlingsprogram, årsberetning, regnskap og tertialrapporter, omtaler heller ikke RTA AS eksplisitt av det revisjonen kan se. En punktliste over kommunens eierskap ligger for øvrig som en del av budsjett/handlingsprogram for kommunen, men det nevnes ingen føringer knyttet til eierstyring – kun en oversikt over hvilke selskaper kommunen har eierandeler i.

På spørsmål til eierrepresentant om hvordan selskapets aktiviteter, prosjekter og eventuelt endringer av disse blir rapportert tilbake til eierkommunene, svarer ordfører i Vegårshei at han sporadisk har kontakt med kommunens styremedlem, og at saker styret og selskapet ønsker drøftet gjerne tas i uformelle eiermøter i tilknytning til generalforsamling eller som egne møter.

Ordfører ble videre stilt spørsmål om dagens rapporteringsrutiner fungerer hensiktsmessig, slik at det oppleves som tilfredsstillende for å ivareta eierstyringen. På dette svarer ordfører

ja. På oppfølgende spørsmål om hvem som følger opp eierskapet og hvorvidt det rapporteres videre fra kommunens representant tilbake til noen forum i kommunen, svarer ordfører at det er han som følger opp eierskapet, men hvor formannskapet blir orientert om eventuelle saker av interesse. Større saker blir også kommunestyret orientert om. Dette kan ikke revisjonen se at fremgår av sakslister eller protokoller fra verken formannskap- eller kommunestyremøter den siste valgperioden. Det tas likevel forbehold om at kommunen ikke har som praksis å protokollføre slike orienteringer, og at disse dermed har funnet sted uten at det fremgår av sakspapirer.

Ved revisjonens spørsmål om kommunens eieroppfølging av RTA AS utover deltakelse på generalforsamling, svarer ordfører følgende: «*Selskapets art og virksomhet, med stabile faste arbeids- og ansvarsområder, gjør tett oppfølging fra eierhold lite nødvendig.*» På spørsmål om kommunedirektør har noen rolle i forbindelse med oppfølging av selskapet, svarer ordfører i liten grad.

Daglig leder og styreleder opplyser i møte med revisjonen at det er generalforsamlingen som holder på den formelle styringslinjen til eierkommunene, samtidig som årsmelding og regnskap sendes til kommunene. Det beskrives videre at RTA har praktisert et stående tilbud om at daglig leder og styreleder kan komme til komiteer eller kommunestyrene ved behov og informere litt om selskapet. De er alltid på tilbudssiden dersom kommunene skulle ønske mer informasjon, men tilbudet har ikke vært så hyppig brukt. Det meste har vært i senere tid knyttet til praktiske saker som renovasjon ifm. hytter, øyer osv.

Styrende organer – generalforsamling og selskapets styre

Generalforsamlingen utgjør øverste myndighet i selskapet, bestående av ordførerne for alle de fire eierkommunene som representerer aksjonærene i RTA AS. Det er ikke vedtektsfestet at ordførerne skal utgjøre eierrepresentantene fra kommunene, men det har vært etablert praksis siden den gang ordførerne satt i styret (før dette ble en generell fraråding blant kommunale selskap gjennom anbefaling 15 fra KS). Vedtektenes kapittel III regulerer generalforsamlingen, hvor det blant annet stilles krav til at:

- § 3-2 Generalforsamlingen skal behandle og avgjøre: fastsette resultatregnskap og balanse, valg av styre og revisor, fastsettelse av godtgjørelse mv.
- § 3-3 Generalforsamlingen velger styrets leder og nestleder
- § 3-4 Innkalling og utsending av sakspapirer til generalforsamling foretas av selskapets styre 4 uker før. Innkalling skal skje skriftlig til alle aksjeeiere.

Av saksinnkallinger og protokoller kan revisjonen bekrefte at vedtektene er fulgt, både i henhold til behandling av saker, valg av styre, innkalling mv. Daglig leder av RTA sender ut innkalling direkte til ordførerne samt postmottak i kommunene. De tre siste årene har generalforsamlingen blitt avholdt på følgende datoer:

- 15.06.2022 (innkalling sendt ut skriftlig til alle aksjeeiere 21.04)
- 10.06.2021 (innkalling sendt ut skriftlig til alle aksjeeiere 20.04)

- 10.06.2020 (innkalling sendt ut skriftlig til alle aksjeeiere 04.05)

RTA AS har egen **valgkomite** som velger ut styret. I vedtektene § 3-2 e) heter det at: «Selskapets valgkomité er ordførerne i eierkommunene. Valgkomiteens oppgave er å forberede og koordinere valg av nye styremedlemmer til RTA. Dette etter forslag på kandidater fra eierkommunene.» Valgkomiteen ble etablert i 2010.

Styret er sammensatt av medlemmer fra hver av eierkommunene, for å videreføre den lokale forankringen som lå der da ordførerne selv satt i styret. Ifølge daglig leder er styret i dag sammensatt med fokus på både relevant faglig og lokal kompetanse, kompetanse-sammensetning og kjønnsbalanse. Styret i RTA AS består per i dag av følgende:

- *Leder:* Odvar Voie Eikeland (Gjerstad)
- *Nestleder:* June Marcussen (Tvedestrand)
- *Medlem:* Kirsten Helen Myrer (Vegårshei)
- *Medlem:* Stian Lund (Risør)

Ordfører i Vegårshei beskriver til revisjonen at han ikke har egen dialog/rapporteringslinje med styremedlem som er valgt fra Vegårshei. Samtidig vises det til en gjensidig ad-hoc-basert kontakt når det er naturlig.

Styreleder og daglig leder viser samtidig til at den lokalpolitiske kompetansen er veldig verdifull når selskapet er kommunalt eid. De poengterer viktigheten av å være bevisst på at man har kommunale eiere og leverer kommunale tjenester. Daglig leder forteller revisjonen at valgkomiteen har vært veldig fokuserte på å få tak i god kompetanse i styret, og viser til viktigheten av å ha en rolleforståelse i styret.

KS mener i sine anbefalinger om eierstyring at «alle som påtar seg styreverv og sitter i ledelsen for kommunale eller fylkeskommunale foretak/selskap, bør registreres i KS styrevervregister». Revisjonen kan ikke se at styremedlem fra Vegårshei har gjort dette, heller ei Gjerstad eller Tvedestrands medlemmer i styret. Revisjonen registrerer i denne sammenheng at det kun er Stian Lund fra Risør kommune som er registrert som styremedlem i RTA AS i styrevervregisteret.

RTA AS vedtok i desember 2010 (sak 2010-035) en *styreinstruks* for selskapets styre. Instruksen inneholder informasjon om styrets oppgaver og myndighet, saker som skal styrebehandles, møteplan og innkalling, saksforberedelse og dokumentasjon og møtebehandling. Styret gjennomfører i tillegg en årlig *egenevaluering* som behandles i styremøte i starten av året (revisjonen kan bekrefte dette gjennom styreprotokoller). Egenevalueringen har ulike vektinger fra år til år, hvor det så rapporteres til valgkomiteen via daglig leder. Styret videreformidler gjennom egenevalueringen de områder styret anser det som mest behov for.

Opplæring av styremedlemmer skjer iht. daglig leder og styreleder ved at alle nye styremedlemmer får mulighet til å være med på et styrekurs som opplæring, hvor

man gjennomgår styrets rolle osv. Samtidig er det et gjennomgående fokus på at man i egevalueringen gjennomgår styrets roller og oppgaver, samtidig som det avholdes et eget dedikert styremøte til gjennomgang av evalueringen, styrets roller og oppgaver, styringsdokumenter og strategigjennomgang. Krav eller forventninger til opplæring av eierrepresentanter eller styremedlemmer nevnes for øvrig ikke i kommunens eierskapsmelding.

På spørsmål fra revisjonen om kommunene som eiere har definert egne strategier eller retningslinjer for styret eller administrasjonen, svarer ordfører «*Ikke så vidt jeg vet. Selskapets formål og forskriften legger nødvendige føringer.*»

Revisjonen har for øvrig gjennomgått protokoller fra styremøter for 2021 og 2022, det er foreløpig pr. september 2022 avholdt:

- 6 styremøter i 2021
- 5 styremøter i 2022 (p.t)

Styremøtene har behandlet saker iht. instruksen, dvs. blant annet økonomirapporter, kjøp av eiendom, samarbeidsselskap, egevaluering, møteplan, miljøkontroll, regnskap, etiske retningslinjer mm. RTA AS har utarbeidet etiske retningslinjer, gjeldende for alle ansatte, øvrige arbeidstakere og oppdragsutførere samt styret i selskapet. De etiske retningslinjene tar stilling til blant annet lojalitet, taushetsplikt, informasjon, gaver, personlige vs. bedriftens interesser, misligheter, varsling mv.

Eiermøter og eierseminar

RTA AS gjennomfører *eiermøter* med sine eiere i form av dialogmøter. Møtene er mellom selskapet og ordførerne og avholdes sporadisk. Hyppigheten er saksstyrt, men revisjonen blir orientert om at det gjennomføres ca. 1-2 møter i året. Møtene omtales av styreleder og daglig leder som dialogbaserte og en uformell arena for å diskutere og formidle informasjon. Dialogmøtene har ifølge styreleder vært veldig positivt mottatt, og omtales som nyttige for å ta med seg signaler fra ordførerne inn i styret. Det understrekes samtidig overfor revisjonen at dialogmøtene og uformelle treffpunkter ikke er beslutningsarenaer.

Daglig leder mener RTA AS er et av de avfallsselskapene som har mest dialog med sine eiere. De har samtidig vært forsiktig med å formalisere dialogmøtene for mye og heller holdt seg til en kontinuerlig kontakt ved behov.

Selskapet viser i møte med revisjonen til eksempelvis returkraftsamarbeidet som har vært noe turbulent, hvor det da har vært viktig for RTA at deres eierkommuner får informasjon fra selskapet, og at informasjon ikke kommer til eierne kun via aviser eller andre kilder. Kommunale arealplaner har også påvirket selskapet en del, hvor kommunen både er eier av RTA og samtidig planmyndighet, noe som gjør at de har ulike ansvar og roller. Da har det vært nyttig med et dialogmøte. Selskapet beskriver også en hensiktsmessig dialog utenom det ovennevnte, hvor de f. eks har møter med

teknisk i kommunen dersom det er behov. Administrasjonen i RTA omtales av daglig leder som flinke til å snakke med de enkelte i avdelingene i kommunene samt på politisk nivå. Det er derfor en del uformell kontakt med kommunene i tillegg, der det anses som hensiktsmessig. Daglig leder nevner for øvrig at det er noe ulikheter blant eierne når det gjelder kontakt, hvor Risør og Tvedestrand som større bykommuner og kystkommuner har mer komplekse saker enn Gjerstad og Vegårshei som mindre innlandskommuner.

I tillegg til dialogmøter med eierne, arrangerer og inviterer RTA AS til *eierseminar* hvert fjerde år – en arena hvor alle eiere inviteres til en dagssamling med informasjon om selskapet og dets virksomhet. Eierseminarene avholdes ofte i forbindelse med ny valgperiode og har siden 2009 blitt avholdt fire ganger. Det inviteres ofte 3-4 stk., gjerne ordfører, kommunedirektør, noen fra kommunestyret (gjærne opposisjon) og f. eks leder av teknisk utvalg.

På eierseminarene presenteres det f. eks tidslinjesenarioer, nye direktiver, skjæringspunkter og øvrige utfordringer som kan virke inn på selskapet fremover. Styreleder og daglig leder beskriver at de inviterer for å kunne snakke om utfordringer fremover, få styringssignaler fra kommunene, politisk vinklede saker, mulige strukturendringer innenfor avfallsselskaper mv. De forsøker gjennom dette å gi kommunene som eiere en basiskunnskap gjennom informasjon, fasilitering av et forum hvor de kan komme med ønsker, signaler osv. som eiere. Det møter en god kombinasjon av kontinuitet og nye personer i eierseminarene, hvor selskapet opplever engasjement og nysgjerrighet blant deltakerne. Seminarene gir ifølge RTA AS utrolig mye ift. å få ut kunnskap til lokalpolitikere, hva som er viktig å styre etter osv. Ordførerne er med i andre eierstyringsarenaer og får mye informasjon, derfor anses det som ekstra nyttig og en styrke å ha med flere fra kommunene på seminarene, ifølge styreleder.

3.3 Vurderinger

Revisjonen har i denne problemstillingen kontrollert hvorvidt Vegårshei kommune driver hensiktsmessig eierstyring av sine eierinteresser i RTA AS, i henhold til de krav som fremgår av kommunens egne føringer, lov og KS' anbefalinger.

Ved vedtak om *etableringen* av RTA i 1997 var det etter revisjonens vurdering en grundig prosess og godt opplyst saksfremlegg før kommunestyret i Vegårshei fattet sin beslutning. Vurderinger om formål, valg av selskapsform, intensjon, aksjekapital mv. ble presentert og vurdert gjennom både saksfremlegg, intensjonsavtale samt rådmann-/ordførermøter. Kommunen fikk derfor anledning til å legge føringer gjennom flere arenaer i forkant av etableringen. Revisjonen vurderer med dette at Vegårshei kommune hadde en tett eierstyring ved etablering av RTA AS, i henhold til krav og anbefalinger, jf. NIBR-rapport og KS anbefaling 1. Vurdering av selskapsform er også tatt opp i nyere tid, en bevissthet revisjonen anser som positivt.

Et anerkjent verktøy for eierstyring er gjennom *styringsdokumenter*. Etter revisjonens vurdering har eierskapsmeldingen til Vegårshei kommune flere punkter til forbedring. Med sist revidering av eierskapsmeldingen i 2016 og 2010 før det, har det vært lite jevnlig revidering av eierskapsmeldingen slik KS anbefaler. Dersom ikke eierskapsmeldingen oppdateres innen september 2023, vil kommunen ikke etterleve kravet i kommuneloven § 26-1 om at det minst én gang i valgperioden skal utarbeides eierskapsmelding. Revisjonen bemerker også at kommunens eierskapsmelding ikke inneholder noen henvisning til KS' anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll, og kommunen har ikke utarbeidet egne eierskapsprinsipper eller andre føringer for overordnet eierstyring, rapportering eller lignende. Dette gjør at det stilles lite til ingen skriftlige forventninger eller krav som kan ettergås i forbindelse med oppfølging av kommunens eierinteresser i sine selskaper. En syv år gammel eierskapsmelding uten føringer for rapportering, strategier, prinsipper eller krav mener revisjonen gjør at kommunens eierstyring fremstår som noe fraværende gjennom skriftlige styringsverktøy.

Aksjelovens minstekrav til vedtektenes innhold, jf. §§ 2-2 og 2-3 er av det revisjonen kan se, oppfylt ved RTA AS.

Gjennom gode rutiner for *rapportering* vil Vegårshei kommune ha anledning til å ha en systematisk, forutsigbar og løpende eierstyring med sine eierinteresser. Krav til rapportering fremgår ofte gjennom kommuners eierskapsprinsipper eller eierskapsmelding. Revisjonen kan ikke se at Vegårshei kommune har noen definerte rapporteringsformer, kun kanaler for muntlig orientering i henhold til ordfører. Revisjonen registrerer ved sin gjennomgang *ingen* saker i verken formannskap eller kommunestyret i inneværende valgperiode som omhandler RTA AS, til tross for at daglig leder opplyser at årsmelding og regnskap sendes fast til eierkommunene.

Det vurderes som positivt at *munlig* rapportering og dialog iht. ordfører skjer gjennom både generalforsamling og eiermøter. Det registreres for øvrig at ordfører ikke har noen dialog

eller rapporteringslinje med styremedlem valgt fra Vegårshei, heller ei noen faste formelle rutiner for rapportering til formannskap/kommunestyret som øverste eier fra ordfører som eierrepresentant. Det at ordfører orienterer om større saker knyttet til RTA AS på møter i kommunestyret/ formannskapet, anser revisjonen likevel som et positivt bidrag for eierstyringen. Revisjonen kan ikke se at dette fremgår av saksdokumenter, men forutsetter at dette har blitt praktisert basert på ordførers tilbakemeldinger.

RTA AS har etter revisjonens vurdering etablert en tilfredsstillende praksis gjennom eiermøter og eierseminarer, for å ivareta en sterk og kunnskapsbasert styringslinje med sine eierkommuner. Praktiseringen av *eiermøter* i RTA AS fremstår for revisjonen som en nyttig uformell arena for å ivareta en tett dialog med eierkommunene, samtidig som det er klare skiller til generalforsamling som arena i henhold til KS' anbefalinger. Når det gjelder *eierseminarene* hvor flere aktører fra kommunene blir invitert til å bli bedre kjent med selskapet og dets virksomhet og aktiviteter, vurderer revisjonen dette som en styrke for arbeidet med en tett og kunnskapsorientert eierstyring.

Eierstyring gjennom *generalforsamlingen* trekkes frem som en viktig arena for eierstyring iht. ordfører, hvor han sitter som kommunens eierrepresentant. Revisjonen registrerer at generalforsamling avholdes i henhold til de krav som fremgår av KS-anbefaling og aksjeloven. Det at ordførerne sitter i generalforsamling samsvarer også med KS-anbefaling om at sentrale folkevalgte bør sitte i eierorganet.

Styret i RTA AS fremstår for revisjonen som sammensatt med vektlegging av kompetanse og lokalkunnskap. Det er også kontinuitet og lang erfaring hos flere styremedlemmer, noe revisjonen anser som positivt og i henhold til eierskapsprinsipp. Lovkravet om kjønnsbalanse er også oppfylt i RTAs styre. Ved utnevning av styremedlemmer anvendes valgkomite bestående av ordførerne, for å finne best egnede personer til vervet, i samsvar med KS-anbefaling. I henhold til KS anbefaling skal alle som sitter i styreverv på vegne av kommunen, registrere seg i styrevervregisteret. Revisjonen registrerer at dette ikke er gjort for Vegårsheis styremedlem eller de øvrige styremedlemmene, med unntak av Risør kommune.

For å sikre et kompetent styre er det viktig med god opplæring, jf. KS anbefaling. Vegårshei nevner for øvrig ingenting om opplæring i forbindelse med eierskapsmeldingen. Revisjonen registrerer at RTA AS tilrettelegger for opplæring av styremedlemmer, samtidig som det årlig gjennomføres et dedikert møte til evaluering av styrets arbeid. Styreevalueringen, kombinert med etablert styreinstruks og etiske retningslinjer for styret og selskapets ansatte, er etter revisjonens vurdering gode verktøy for at kommunene som eiere kan sikre et godt styrearbeid.

4. Andre problemstilling

2) *Driver RTA AS sin virksomhet i tråd med kommunens intensjon og formål?*

4.1 Vurderingskriterier

Vurderingskriteriene i følgende kapittel vil redegjøre for kommunens definerte intensjon med selskapet, herunder selskapsavtalens føringer. Mål og føringer for selskapet vil vurderes opp mot hvordan selskapet har innrettet seg etter dette. Avgrensningen vil gå mot det som er behandlet i første problemstilling.

Selskapets formål etter vedtektene

Aksjeloven setter krav til at vedtektene skal angi selskapets navn og virksomhet, jf. asl. § 2-2. RTA AS har i henhold til sine vedtekter § 1-3 følgende formål:

«Selskapets formål er å ivareta kommunenes totale renovasjonsbehov, samt å anlegge og drive felles interkommunale mottak og behandlingsanlegg. Selskapet skal drive informasjon, koordinering, rådgivning, saksbehandling og tilrettelegging av forhold vedrørende avfallsbehandling, samt innkreving av avgift. Selskapet kan også utføre slike tjenester utenfor sitt geografiske ansvarsområde.»

Videre er det vedtektsfestet i § 1-3 at «Selskapet avgjør til enhver tid hvilke avfallsfraksjoner som kan mottas ved anleggene og fastsetter vilkår for mottaket i samsvar med gitte konsesjoner. Selskapet skal engasjere seg i generell heving av miljøarbeidet i regionen. Selskapet kan være deltaker i andre selskaper relatert til avfallsbehandling.»

Kommunens selskapsspesifikke formål

Vegårshei kommunes eierskapsmelding definerer formålet til RTA AS, likelydende selskapets formål i vedtektene. Utover dette er det lite føringer fra kommunen gjeldende RTA AS, foruten de føringer som ble lagt til grunn ved etableringen av selskapet.

Kommunestyret i Vegårshei behandlet som nevnt i kapittel 3.2 «Etablering av interkommunalt avfallsselskap» 04.03.1997, etter å ha gitt sin prinsipielle tilslutning til etablering av et interkommunalt avfallsselskap året før. Kommunestyret la gjennom prinsippvedtaket blant annet føringer for avfallsplanlegging (deponi, innsamling) og for interimstyrets arbeid. Ordfører-/rådmannsforumet behandlet forslag til selskapsvedtekter, intensjonsavtale mellom de fire eierkommunene samt utkast til saksfremlegg for etablering.

Etter etableringsvedtaket fikk kommunene anledning til å legge føringer og styringssignaler gjennom en intensjonsavtale, signert av alle ordførerne 16.05.1997. Avtalen regulerer blant annet:

➤ *Ansvarsområde:*

RTAs ansvarsområde omfatter hele fagfeltet renovasjon (avfall og slam). Arbeidet omfatter alle tjenester med innsamling, behandling, salg, videretransport mv.

-
- *Renovasjonsoppgaver/avfallshåndtering:*
RTA har som mål å forestå avfallshåndteringen i regionen på en mest mulig samordnet og effektiv måte, og på grunnlag av de til enhver tid gjeldende lover, pålegg, generalforsamlingsvedtak mv.
 - *Avgifter og fond:*
RTA overtar all innkreving av avgift for avfall levert direkte til deponi. Det fastsettes senere når innkreving av de faste renovasjonsavgifter fra abonnentene skal overføres RTA. Det tas sikte på å opparbeide et fond som kan møte fremtidige behov for investeringer i sektoren, og etterdrift av deponiene på Hestemyr og Grenstøl.
 - *Forskrifter og delegasjon:*
Det utarbeides likelydende renovasjonsforskrifter for samtlige aksjonærkommuner

I den lokale forskriften om felles renovasjon for kommunene tilsluttet Risør- og Tvedestrandregionens avfallsselskap AS¹¹, innledes det med at RTA AS «skal ivareta samarbeidskommunenes totale renovasjonsbehov.» I forskriften detaljreguleres en rekke forhold knyttet til slam og renovasjonsordningen, innsamling, abonnentens plikter, sortering, plassering av enheter, innsamling av avfall, næringsavfall, gebyrer mv.

I saksfremstillingen til etableringsvedtaket, vises det til at kommunene får stadig økende og skjerpene krav mht. avfallsbehandling, rapportering, kontroll mv. Samtidig vises det til at det i gitte konsesjoner for lokale deponier er pålagt en del tiltak som krever betydelige ressurser for å imøtekomme. Saksfremlegget legger dermed følgende forutsetninger av fordeler som skal oppnås ved et regionalt samarbeid/selskap for avfall:

- Økt kompetanse på avfallshåndtering
- Optimalisering av innsamlingssystemer og sortering
- Bedre kapasitetsutnyttelse på og kjøp av innsamlingsutstyr og annet materiell
- Bedre priser ved salg av sorterte fraksjoner
- Lavere administrasjonsutgifter
- Felles informasjonsopplegg pr. abonnement blir billigere
- Bedre informasjon til abonnenter
- Felles og bedre rapportering til Fylkesmannen (nå Statsforvalteren)/SSB

Samtidig ble det lagt føringer om at selskapet skal kunne «bidra til å imøtekomme abonnentenes ønsker og behov (service) samtidig som også statlige pålegg kan etterkommes på en tilfredsstillende måte.»

RTA AS er ikke pliktig etter regnskapsloven kap. 3 å utarbeide årsberetning, da de ikke overskrider grensene i lovens § 1-6 om salgsinntekter, balansesum og ansatte, og dermed anses som «små foretak». Det stilles dermed ingen formkrav til en eventuell årsmelding til RTA AS etter regnskapsloven.

¹¹ FOR-2006-10-17-1652 Forskrift om endring i felles renovasjon for kommunene tilsluttet Risør- og Tvedestrandregionens avfallsselskap A/S, Gjerstad, Risør, Tvedestrand og Vegårshei kommuner, Aust-Agder

4.2 Selskapets virksomhet

RTA AS skal på vegne av eierkommunene ivareta lovpålagt innsamling, mottak og håndtering av avfall og slam. Selskapet har fire lokale gjenvinningsanlegg, på hhv. Hestemyr i Risør, Egddalen i Gjerstad, Grenstøl i Tvedestrand og Myra på Vegårshei (stengt p.t pga. ombygging).

Administrasjonen sitter lokalisert på Hestemyr i Risør. Selskapet har i henhold til årsmelding for 2021 totalt 25 ansatte ved utgangen av året, hhv. 21 menn og 4 kvinner. Gjennom organisasjonskartet kan en se at RTA AS er organisert med en daglig leder, stab, driftsleder, formann, renovatører og driftsoperatører.

Sykefraværet fordeler seg følgende de siste 3 årene:

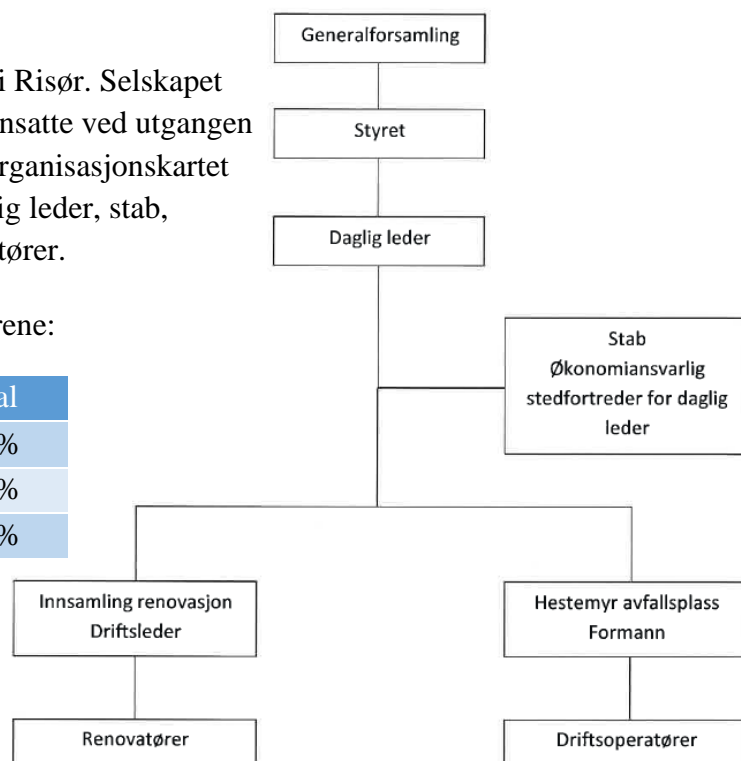
	Korttid	Langtid	Total
2019	1,6 %	7,9 %	9,5 %
2020	1,4 %	4,2 %	5,6 %
2021	1,2 %	1,6 %	2,8 %

Det kommenteres i årsmelding at det i 2019 var registrert én fraværsskade. I 2020 og 2021 var det derimot ingen slike skader.

Revisjonen har fått oversendt årsmeldinger til RTA AS for de tre siste årene. Årsmeldingene er veldig forenklet i sin form – en halv side med tilnærmet likelydende formuleringer fra år til år. Det ligger en uttalelse/setning om at «styret mener forutsetningen for fortsatt drift er til stede og at årsregnskapet for xx er satt opp under denne forutsetningen». Videre presenteres sykefravær, kjønnsbalanse i styret og selskapet og en standard setning knyttet til ytre miljø; «selskapets virksomhet forurensrer i liten grad det ytre miljø. Alt avfall selskapet samler inn, blir håndtert i henhold til gjeldende regelverk.». Med hensyn til selskapets størrelse, havner RTA AS innunder kategorien «små foretak», og er dermed ikke bundet til regnskapslovens § 3-3a om innholdskrav til årsmelding. En forenklet årsmelding bryter sådan ikke med noen juridiske krav.

I sakspapirene til generalforsamling knyttet til behandling av årsmelding og regnskap, omtales resultat og drift i noe større grad. I saksfremlegget til årsmelding 2021 informeres det om at husholdningenes gjenvinningsprosent (for alle kommunene) i 2021 var på 96,6 %. RTA leverer alt ordinært restavfall til forbrenning, dvs. energigjenvinning – derav den særdeles høye gjenvinningsprosenten. RTAs konsesjon krever løpende miljøovervåkning. I saksfremlegget beskrives det at firmaet som forestår miljøovervåkingen, ikke har sett behov for å foreslå tiltak på Hestemyr eller Grenstøl i 2020 eller 2021.

RTA AS sin totale avfallsmengde fordeler seg følgende de siste 3 årene:



	Total avfallsmengde	Diff. husholdning fra året før	Diff. næring fra året før	Diff. restavfall fra året før
2019	13.122 tonn	2,3 % reduksjon	1,6 % økning	19,5 % red. (2016)
2020	15.434 tonn	7,6 % økning	57,4 % økning	8 % økning
2021	13.605 tonn	5,7 % reduksjon	31 % reduksjon	1,2 % økning

Revisjonen har overordnet sett på hovedpunktene i regnskapet, hvor blant annet følgende nøkkeltall fremkommer:

	2021	2020	2019
Selvkostregnskapet for husholdning	734 784	- 622 259	779 977
Selvkostregnskapet for slam	1 369 486	479 760	- 726 255
Status selvkostfond	3 335 583	1 184 535	1 309 818
Årsresultat	700 992	1 966 399	3 356 734
Egenkapital	44 649 967	43 948 975	41 982 576
Langsiktig gjeld	41 364 809	37 346 945	15 157 257
Investeringer	10 573 490	13 120 667	4 870 503
Låneopptak	7 948 750	25 060 129	2 795 000

Revisjonen ser det ikke hensiktsmessig å gå nærmere inn på detaljene bak regnskapstallene ovenfor. Det registreres for øvrig at selskapet i note 1 til regnskapet, redegjør for fordelingen mellom husholdningsdel (forvaltning) og næringsdel, da selskapets virksomhet er delt inn mellom innsamling av husholdningsavfall samt næringsavfall. Sistnevnte er i konkurranse med andre aktører i markedet og utgjør dermed en skattepliktig aktivitet for RTA AS.

RTA AS har en andel på 8,15 % av Returkraft sin totale egenkapital på kr 100 millioner (pr. 01.01.2021). Pr. 31.12.2021 utgjør RTA AS sin andel av Returkraft sitt negative selvkostfond kr. 4 826 334. Et negativt selvkostfond i Returkraft er i realiteten en fordring på eierkommunene. For RTA er ikke dette en regnskapsført gjeld, men en beregnet størrelse for Returkraft. Fondet skal iht. note 5 i regnskapet være nedbetalt i løpet av 2023. Av note 11 til regnskapet for 2021 fremgår det for øvrig at RTA AS skylder abonnentene 3,3 mill. kr. pr. 01.01.2022, grunnet i et positivt selvkostfond.

Flere sammenlignbare selskaper innenfor renovasjon har skilt ut næring, deponi etc. i egne datterselskaper. RTA AS har ikke gjort dette, men har ifølge daglig leder en strategi på å ligge under 20 % slik at det kan holdes i samme selskap. Som man ser av regnskapet, så splittes for øvrig dette. Når det gjelder selvkost, så leier RTA inn selvkosthjelp slik at dette utføres korrekt. Det er også RTA som fakturerer alle kundene i den enkelte kommune, noe som ble overført som en oppgave i 2010. Daglig leder mener det var veldig positivt når de overtok faktureringen, hvor det spesielt ga utslag på inntekter.

Daglig leder i RTA AS er med i et forum for alle daglige ledere av avfallsselskaper i hele regionen / store deler av Agder, hvor de møtes jevnlig og har tett dialog og samarbeid om hvordan man kan gjøre ting og løse problemstillinger. Forumet deler mye rutiner, løsninger og hjelper hverandre. Daglig leder i RTA beskriver dette som et sjeldent godt samarbeid. Som et resultat av dette samarbeidet, er RTA i en prosess om mulig eierandel i et nytt selskap, Amenda AS, sammen med de fleste avfallsselskaper i Agder. Bakgrunnen for selskapet er at det vil komme en ny forordning fra EU som alle avfallsselskap må følge – noe som innebærer et svært omfattende regelverk om hvordan man skal drive. Hensikten med det nye selskapet vil da være å etablere et kunnskapsselskap som kan sette seg inn i og lage systemer for etterlevelse – på vegne av alle selskapene. Både med hensyn til implementering, drifte og etterleve i fremtiden.

I dialog med ordfører som Vegårshei kommunes eierrepresentant ble han stilt spørsmålet om det i Tvedestrand er foretatt en vurdering av sitt eierskap i selskapet med hensyn til drift, økonomi, misligheter mv. På dette svarer ordfører at kommunen ikke har utført egen kontroll eller vurdering utover en selskapskontroll revisjonen gjennomførte i 2015. Videre sier ordfører at *«Vi er av den oppfatning at selskapet tjenester eierkommuner og innbyggere godt»*. Samtidig opplyses det til revisjonen at ordfører opplever at selskapets organisering er hensiktsmessig iht. det formålet kommunen har med eierskapet.

4.3 Vurderinger

RTA AS har gjennom både vedtekter, saksdokumenter ved etablering, intensjonsavtale og lokal forskrift en rekke føringer å forholde seg til i sin daglige virksomhet. Det ble etter revisjonens vurdering lagt klare føringer for *hva* kommunene ønsket med sitt eierskap, og hvilke effekter de ønsket at et felles avfallsselskap for håndtering av renovasjonsoppgaver skulle gi.

Ved etablering ble det blant annet stilt en forventning om at et felles avfallsselskap skulle forestå avfallshåndteringen i regionen på en mest mulig samordnet og effektiv måte, og på grunnlag av de til enhver tid gjeldende lover, pålegg mv. Revisjonen registrerer gjennomgående i kontrollen at renovasjon er et komplekst område som reguleres av en rekke nasjonale og internasjonale krav og hensyn, noe et felles og mer robust selskap som RTA AS drar nytte av sett i forhold til om kommunen skulle ivareta dette alene. Intensjonen om effektiv avfallshåndtering gjenspeiles også ved den «særdeles høye gjenvinningsprosenten» på 96,6 %.

Etter revisjonens helhetsvurdering fremstår selskapets virksomhet å være i samsvar med formålet definert i vedtektene, da det ikke fremgår noen indikasjoner som viser det motsatte. Revisjonen registrerer for øvrig at selskapet utarbeider en noe forenklet årsmelding. Årsmeldingen bryter ikke med innholdskrav etter regnskapsloven, da RTA AS faller innunder «små foretak» hvilket innebærer at det ikke stilles noen krav til årsberetning. Revisjonen registrerer at årsmeldingen presenterer begrenset informasjon om selskapets aktiviteter og dets virksomhet. En mer detaljert og omfangsrik årsmelding vil etter revisjonens vurdering kunne være nyttig for selskapets eiere, med bedre tilgjengelighet for politisk og administrativt nivå i kommunen om selskapets virksomhet. Spesielt vil dette kunne utgjøre et mer informativt styringsverktøy ved orientering og årsmelding og regnskap i formannskap eller kommunestyret.

Revisjonen anser det som positivt at RTA AS har tett samarbeid med øvrige avfallsselskaper i regionen, et samarbeid som er med på å styrke virksomheten i tråd med formålet ved at selskapene deler mye rutiner, løsninger og hjelper hverandre. Det at kommunen selv anser virksomheten som god og effektiv i henhold til formålet, mener revisjonen forsterker de vurderingene som er gjort.

5. Revisjonens konklusjon

Revisjonen har i denne eierskapskontrollen gjort vurderinger av hvorvidt Vegårshei kommune har en tilfredsstillende eierstyring av RTA AS i henhold til foreliggende krav, og hvorvidt selskapets virksomhet er i tråd med kommunens intensjon og formål med eierskapet.

Revisjonen konkluderer med at Vegårshei kommune i all hovedsak følger de minimumskrav som følger av lov knyttet til eierstyring, men mener det foreligger forbedringspotensiale på flere områder. Det er etter revisjonens vurdering lite føringer eller styringssignaler i kommunens eierskapsmelding, da kommunen verken har utarbeidet egne eierskapsprinsipper eller andre føringer for overordnet eierstyring, rapportering, strategier med sine eierskap eller henvisning til KS sine anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll. Dette gjør at det stilles lite til ingen skriftlige forventninger eller krav som kan ettergås i forbindelse med oppfølging av kommunens eierinteresser i sine selskaper. Fravær av dette i kombinasjon med en eierskapsmelding som ikke er oppdatert siden 2016, mener revisjonen bidrar til å svekke den formelle eierstyringen i kommunen, da eierstyring i hovedsak foregår kun på etablert praksis eller gjennom mer sporadiske muntlige arenaer.

Revisjonen finner det for øvrig positivt for eierstyringen at ordførerne sitter i generalforsamlingen samtidig som det gjennomføres både eiermøter og eierseminarer med øvrige representanter fra kommunene. Dette gir en sterkere styring inn mot RTA AS.

Skriftlig rapportering er etter revisjonens vurdering et forbedringspunkt, da verken årsmelding, regnskap eller annen informasjon knyttet til RTA AS fremgikk av protokoller for kommunestyret eller formannskapet i Vegårshei av det revisjonen kunne se. RTA AS er ikke omfattet av minimumskravene til årsberetning etter lov, da de faller inn under definisjonen små foretak. Revisjonen vil her poengtere at selskapets årsmelding ikke gir noe utfyllende informasjon om selskapets aktiviteter og dets virksomhet. Dette mener revisjonen kan begrense tilgjengeligheten av informasjon noe for øvrige representanter fra kommunen – både politisk og administrativt – som et informativt styringsverktøy til orientering.

5.1 Anbefalinger

Revisjonen kan gjennom denne kontrollen konkludere med at Vegårshei kommune har flere arenaer som gir mulighet for god eierstyring av RTA AS, men vurderer samtidig at det er fravær av flere gode styringsverktøy. Revisjonen har følgende anbefalinger:

- Revisjonen anbefaler at Vegårshei kommune reviderer sin eierskapsmelding og innarbeider en hyppigere revisjon enn tidligere praksis, iht. kravet i kommuneloven om minst én gang hver valgperiode
- Revisjonen anbefaler Vegårshei kommune om å forbedre dagens eierskapsmelding med verktøy for overordnet eierstyring, herunder eksempelvis eierskapsprinsipper, hensyn til KS' anbefalinger og selskapsspesifikke eierstrategier eller vurdering av sitt enkelte eierskap gjennom eierskapsmeldingen
- Revisjonen anbefaler at Vegårshei kommune etablerer rapporteringsrutiner for å styrke sin eierstyring. Herunder eksempelvis orientering om årsmelding/regnskap, årlig muntlig orienteringer, rapportering fra kommunens eierrepresentanter mv.

6. Selskapets og kommunens høringsuttalelse

Fra ordfører i Vegårshei

RTA AS - UTTAELSE VEDRØRENDE EIERSKAPSKONTROLL

Viser til rapport om eierskapskontroll og revisjonens anbefaling om oppfølging, punkt 5.1.

- Anbefaling av revisjon av eierskapsmeldingen er på sin plass. Jeg ville ventet med en slik revisjon til 2024 slik at nytt kommunestyre kan legge premissene for utøvelse av eierskap i sin kommunestyreperiode.
- Når det gjelder forbedring av dagens eierskapsmelding regner jeg med at det ivaretas ved revisjon, og at administrasjonen legger fram forslag i tråd med sentrale anbefalinger.
- Når det gjelder det siste punktet under 5.1. er jeg av den oppfatning at vår oppnevnte representant i et aksjeselskap har et selvstendig ansvar og ikke skal «ha meldingsplikt» tilbake til kommunen i form av en fast rapporteringsstruktur. En skal være svært forsiktig med direkte innblanding fra politisk nivå i selskapets drift. Det kan derfor være greit om revisjonen forklarer hva en legger i det at en «anbefaler at Vegårshei Kommune etablerer rapporteringsrutiner for å styrke sin eierstyring».

Erfaringen fra to ordførerperioder er at ordfører gjennom generalforsamling, uformelle eiermøter og løpende kontakt om aktuelle saker og problemstillinger har god anledning til å ivareta politiske interesser. Et felles seminar mellom styret/administrasjon og ordfører/opposisjonsleder først i kommunestyreperioden bidrar ikke minst til god kontakt med selskapet, innblikk i prioriteringer og mulighet til å komme med innspill.

Med hilsen



Kjetil Torp
Ordfører

Fra daglig leder i RTA AS

RTA har ingen kommentarer til utkastene til rapportene

Mvh

Tor Georg Hagane

Daglig leder

RTA AS

tlf dir 37 14 36 03

mob 90 95 14 95

7. Litteratur

LOV-2018-06-22-83 Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven)

LOV-1997-06-13-44 Lov om aksjeselskaper (Aksjeloven)

FOR-2006-10-17-1652 Forskrift om endring i felles renovasjon for kommunene tilsluttet Risør- og Tvedestrandregionens avfallsselskap A/S, Gjerstad, Risør, Tvedestrand og Vegårshei kommuner, Aust-Agder

RSK 002 Standard for eierskapskontroll, fastsatt av Norges kommunerevisorforbund

KS-rapport 2020. *Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll, 2019-2023*

Norsk by- og regionforskning (NIBR). Rapport 2015:1, *Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap*

Brønnøysundregistrene (Brreg.no). Nøkkelopplysninger fra Enhetsregisteret

«Eierskap og samarbeidsløsninger i Vegårshei kommune». Behandlet i kommunestyret 10.11.2016