

Desember 2022

RISØR- OG TVEDESTRANDREGIONENS AVFALLSSELSKAP – RTA AS

Eierskapskontroll for kontrollutvalget i Tvedestrand 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	10
3.3 Vurderinger	17
4. Andre problemstilling	19
4.1 Vurderingskriterier	19
4.2 Selskapets virksomhet.....	21
4.3 Vurderinger	24
5. Revisjonens konklusjon	25
6. Selskapets og kommunens høringsuttalelse.....	26
7. Litteratur	27

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 Tvedestrand 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 Tvedestrand kommune vedtok i møte 16.06.2022 (sak 16/22) å bestille en prosjektplan for eierskapskontroll i Risør- og Tvedestrandregionens avfallsselskap AS (heretter RTA AS). Selskapet var satt som andre prioriterte prosjekt i «Plan for eierskapskontroll 2020-2023», vedtatt av kontrollutvalget 19.11.2020 (sak 34/20). 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» ble en eierskapskontroll av RTA AS vurdert som hensiktsmessig, særlig med bakgrunn i at Tvedestrand er nest største eier 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 Tvedestrand kommune ivaretar sine eierinteresser i RTA AS. Herunder hvorvidt selskapet driver etter eierkommunenenes 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 Tvedestrand har en eierandel på 34 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
- Tvedestrand 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 Tvedestrand kommune ble det gitt følgende anbefalinger:

Selskapskontroll av april 2015

- *Kommunen bør iverksette egen opplæring av eierrepresentanter*
- *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*

Selskapskontroll av desember 2009

- *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*

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.

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

Kommuneloven § 26-1 stiller krav til at eierskapsprinsipper skal utgjøre en del av kommunens eierskapsmelding. Tvedestrand kommune har definert følgende prinsipper som skal ligge til grunn for godt kommunalt eierskap, jf. eierskapsmeldingen⁹:

1. Kommunestyret skal én gang i valgperioden, fortrinnsvis tidlig i perioden, behandle kommunens eierskapsmelding med kommunens prinsipper for eierstyring.
2. I de tilfeller det skal gjøres endringer i vedtekter eller eierstrukturen til de enkelte selskapene, skal det fremmes egen politisk sak om dette.
3. Formannskapet har det overordnede ansvaret for eierstyringen på vegne av kommunen, og skal som hovedregel bli forelagt selskapenes årsberetninger og regnskap til orientering.
4. Ordførerens fullmakt til å representere Tvedestrand kommune i generalforsamlinger der kommunen har eierinteresser, er fastsatt i det politiske reglementet, kapittel 10.
5. I de tilfelle ordfører ikke kan stille på generalforsamlinger, stiller varaordfører eller andre som ordfører utnevner med fullmakt.
6. I selskap der Tvedestrand kommune er eneeier utgjør formannskapet generalforsamlingen
7. Ved styresammensetning skal det først og fremst legges vekt på det enkelte selskapets kompetansebehov og at kravene til kjønnsbalanse og mangfold oppfylles.
8. Selskap der Tvedestrand kommune har en eierandel på mer enn 20 % skal presenteres for formannskap eller kommunestyre, minst en gang i hver kommunestyreperiode.

Prinsippene kommer i tillegg til gjeldende lovgivning på området, samt eventuelle bestemmelser om eierstyring fastsatt for det enkelte selskap i vedtekter, aksjonæravtale eller eierstrategier.

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

⁹ Eierskapsmelding 2022 – Tvedestrand kommune. Behandlet i kommunestyret 10.05.22 (PS 22/37)

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 Tvedestrand 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 Tvedestrand behandlet «Etablering av interkommunalt avfallsselskap for østregionen» 03.12.1996, etter å ha gitt sin prinsipielle tilslutning til etablering av et interkommunalt avfallsselskap tidligere samme år. Av det revisjonen kan se, var etableringsvedtaket likelydende i alle fire eierkommuner, behandlet i desember 1996.

Tvedestrand kommunestyre fattet ved etablering av RTA AS følgende vedtak (sak 279/96):

- 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 referansegruppen 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

Tvedestrand kommune reviderte sin eierskapsmelding i mai 2022, etter behandling i kommunestyret 10.05.2022 (PS 22/37). Eierskapsmeldingen ble før dette revidert sist i oktober 2017 (PS 17/103). Dette ivaretar kommuneloven § 26-1 om at Tvedestrand kommune minst én gang i valgperioden skal utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret.

Eierskapsmeldingen innleder med at den skal «...sikre at kommunestyret som øverste organ i kommunen både har kjennskap til det kommunen eier, og ikke minst skal bruke sin eierrolle til å påvirke og styre kommunens eierskap.». Videre sies det at meldingen skal bidra til å gjøre Tvedestrand kommune bevisst på sitt ansvar som eier, og sette kommunen i stand til å utøve et godt eierskap gjennom debatt og drøftinger. Eierskapsmeldingen tar for seg en presentasjon av KS' anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll (kap.2) og Tvedestrand kommunes prinsipper for eierstyring (kap. 3), presentert tidligere i rapportens vurderingskriterier.

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 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.
Aksjekapital	Samlet aksjekapital er kr 1 000 000, fordelt på 1000 aksjer à kr 1 000. Tvedestrand kommunes andel er 340 aksjer dvs. 34,0 %.
Kommunens mål med selskapet	Kommunens mål med eierskapet er motivert av effektiv tjenesteproduksjon, herunder å ivareta kommunens renovasjonsbehov.

Styredialog	Ordføreren deltar på generalforsamling. De fire ordførerne utgjør selskapets valgkomite. Selskapets årsberetninger og regnskap legges frem for formannskapet. Presentasjon for formannskap eller kommunestyre, minst en gang i hver kommunestyreperiode.
Spesielle utfordringer med selskapet fremover	Sirkulær økonomi er en viktig del av det grønne skiftet, og avfall er en ressurs som kan utnyttes og inngår i et kretsløp. EU har fokus på feltet og nye krav til avfallsbransjen vil påvirke selskapets strategivalg fremover. RTA legger opp jevnliges strategisamlinger med eierne

Eierskapsmeldingen presenterer samtidig styresammensetning med medlemmer, årsverk i virksomheten, økonomiske nøkkeltall og dato for generalforsamling.

Det følger ingen øvrig eierstrategi eller styringsverktøy knyttet til RTA i eierskapsmeldingen utenom det ovennevnte. Da revisjonen stilte ordfører i Tvedestrand spørsmål om de har utformet egen eierskapsstrategi knyttet til RTA, ble det vist til at kommunen «... *nylig har hatt gjennomgang og vedtak rundt Eierskapsmelding 2022, med blant annet prinsipper for eierstyring. Dette delvis på generell basis i alle de selskapene vi er involvert i, delvis mer konkret rundt de firmaer vi har størst eierpost i. Når det gjelder RTA er det vedtatt at vårt mål med eierskapet er motivert av effektiv tjenesteproduksjon, herunder å ivareta kommunens renovasjonsbehov. Videre fremhever vi viktigheten av at endringene i avfallsbransjen med sirkulær økonomi og det grønne skiftet.*»

Rapporteringsrutiner og styringsdokumenter

Revisjonen kan ikke se at det i eierskapsmeldingen fremgår tydelige føringer om hvordan rapportering som styringsverktøy anvendes når informasjon skal formidles fra selskapet tilbake til kommunen. Eierskapsprinsipp nr. 3 og 8 sier for øvrig at formannskapet har det overordnede ansvaret for eierstyringen på vegne av kommunen, og skal som hovedregel bli forelagt selskapenes årsberetninger og regnskap til orientering. Selskap der Tvedestrand eier mer enn 20 % skal iht. prinsipp nr. 8 presenteres for formannskap eller kommunestyre minst en gang i hver kommunestyreperiode.

Ved gjennomgang av saksdokumenter til formannskapet i Tvedestrand i perioden november 2019 – november 2022, kan ikke revisjonen 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. Det registreres for øvrig at selskapet årlig oversender budsjettsatser for renovasjon- og slamgebyr i forbindelse med budsjettbehandlingen, et fellesskriv likelydende for alle fire eierkommuner.

RTA AS nevnes heller ei i saksdokumenter til kommunestyret i Tvedestrand for perioden oktober 2019 – november 2022, foruten om ovennevnte gebyrsatser ifm. budsjettprosessen. Styringsdokumenter, herunder budsjett/handlingsprogram, årsberetning, regnskap og tertialrapporter, omtaler heller ikke RTA AS eksplisitt av det revisjonen kan se. Revisjonen tar likevel forbehold om at selskapet kan ha vært orientert om, uten at det har blitt protokollført i de respektive politiske organene.

På spørsmål til eierrepresentant om hvordan selskapets aktiviteter, prosjekter og eventuelt endringer av disse blir rapportert tilbake til eierkommunene, svarer ordføreren i Tvedestrand at dette i hovedsak skjer gjennom den årlige generalforsamlingen, samt på dialogmøter mellom ordførerne, daglig leder og styreleder.

Ordfører ble videre stilt spørsmål om dagens rapporteringsrutiner fungerer hensiktsmessig, slik at det oppleves som tilfredsstillende for å ivareta eierstyringen. Det ble svart følgende: *«Også kommunens administrasjon, med diverse saksbehandlere og leder i Sektor for samfunn og infrastruktur, har tett og jevnlig kontakt med selskapet ift. den praktiske driften som berører vår kommune.»* På spørsmålet 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 hun som har ansvaret for å følge opp. Hun beskriver videre at det i løpet av kommunestyreperioden gjennomføres eiermøter hvor varaordfører eller andre også deltar. Ordfører sier også at *«Selskapet presenterer seg for formannskap eller kommunestyre minst en gang i hver kommunestyreperiode. Ordfører søker å informere planutvalg, formannskap eller kommunestyre om ulike forhold som berører vår kommune. Eksempelvis har vi hatt saker i Planutvalget som har berørt RTAs drift. På bakgrunn av at ordfører har 4 år som nestleder i RTA har jeg noe erfaring og kunnskap som jeg da bringer inn i diskusjonen.»*

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.

Ordfører orienterer revisjonen at hun har anslagsvis 3-5 telefonsamtaler, eventuelt møter, med daglig leder i løpet av et år. Hvor dette delvis dreier seg om konkrete saker som har med Tvedestrand kommune å gjøre, delvis generelle samtaler om selskapet kontra utvikling innen avfallsbransjen etc.

På spørsmål om kommunedirektør har noen rolle i forbindelse med oppfølging av selskapet, svarer ordfører i utgangspunktet ikke, men at: *«...Senest for noen dager siden hadde ordfører, sektorleder, varaordfører og kommunedirektør et lite møte med daglig leder i RTA for å bli informert og diskutere et par saker som er vesentlig både for kommune og selskap fremover.»*

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 en 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 Tvedestrand beskriver til revisjonen at hun ikke har egen dialog/rapporteringslinje med styremedlem som er valgt fra Tvedestrand. Hun hadde for øvrig noe dialog med vedkommende like etter at personen overtok ordførers plass i styret (da hun satt som styremedlem i RTA tidligere).

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 god 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 Tvedestrand har gjort dette, heller ei Gjerstad eller Vegårsheis 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 *egnevaluering* som behandles i styremøte i starten av året (revisjonen kan bekrefte dette gjennom styreprotokoller). Egenevalueringen har ulike vektninger fra år til år, hvor det så rapporteres til valgkomiteen via daglig leder. Styret videreformidler gjennom egnevalueringen 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 egnevalueringen 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, verken gjennom egne eierskapsprinsipper eller ved henvisning til KS' anbefalinger.

På spørsmål fra revisjonen om kommunene som eiere har definert egne strategier eller retningslinjer for styret eller administrasjonen, svarer ordfører nei, men at *«ordførerne som generalforsamling har gode diskusjoner og vurderinger når noen av styremedlemmene er på valg. Spesielt ift. til den rivende utvikling som er i avfallsbransjen og det som kreves av kapasitet og kompetanse i både ledelse og styre. Jeg opplever at det er stor bevissthet blant eierne i forhold til dette.»*

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, egnevaluering, 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 Tvedestrand 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 1996 var det etter revisjonens vurdering en grundig prosess og godt opplyst saksfremlegg før kommunestyret i Tvedestrand 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 Tvedestrand 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**. Med revidering av eierskapsmelding i kommunestyret i hhv. 2022 og 2017 har Tvedestrand kommune ivarettatt kravet i kommuneloven § 26-1 om at det minst én gang i valgperioden skal utarbeides eierskapsmelding. Dette er også i tråd med kommunens eierskapsprinsipp 1. Revisjonen mener eierskapsmeldingen inneholder flere elementer som bidrar til en bevissthet rundt kommunens selskaper. Eierskapsmeldingen legger for øvrig lite føringer knyttet til kommunens aktive eierstyring av det revisjonen vurderer, da det står begrenset om både rapporteringslinjer, opplæring eller øvrige krav som kommunen kan stille til sine selskaper. Det vurderes for øvrig som positivt at Tvedestrand har gjort konkrete vurderinger av eierskapet i RTA spesifikt gjennom eierskapsmeldingen, ved å definere kort kommunens mål med selskapet, styredialog og vurdere spesielle utfordringer med selskapet fremover. Dette bidrar til en styrking av kommunens aktive eierskap overfor RTA AS, og således utgjør en form for selskapsspesifikk eierstrategi.

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** gis Tvedestrand kommune anledning til å ha en systematisk, forutsigbar og løpende eierstyring med selskapet. Revisjonen kan ikke se at Tvedestrand oppfyller kravene i henhold til eierskapsprinsipper om *skriftlig* rapportering, særlig med hensyn til fremleggelse av selskapets årsberetning og regnskap til formannskapet. Revisjonen kan heller ikke av saksdokumenter se at RTA har blitt presentert i kommunestyret i henhold til eierskapsprinsipp nr. 8. Ordfører kommenterer derimot til revisjonen at dette er en praksis, og tolker det dithen at slike presentasjoner da finner sted, men ikke nevnes i sakspapirer. Revisjonen registrerer ved sin gjennomgang *ingen* saker i verken formannskap eller kommunestyret i inneværende valgperiode som omhandler RTA AS foruten om gebyrsatser ifm. budsjettprosessen, til tross for at daglig leder opplyser at årsmelding og regnskap sendes fast til eierkommunene.

Det vurderes som positivt at *mundtlig* rapportering og dialog iht. ordfører skjer gjennom både generalforsamling, eiermøter og gjennom kommunikasjon med daglig leder i konkrete saker relatert til Tvedestrand. Det registreres for øvrig at ordfører ikke har noen dialog eller rapporteringslinje med styremedlem valgt fra Tvedestrand, heller ei noen faste formelle rutiner for rapportering til formannskap som øverste eier fra ordfører som eierrepresentant. Det at RTA AS iht. ordfører informerer på møter i kommunestyret/ formannskapet og at ordfører med sin bakgrunn som nestleder i RTA har gode diskusjoner med planutvalget i relaterte RTA-saker, anser revisjonen likevel som et positivt bidrag for tett eierstyring. Revisjonen kan ikke se at dette fremgår av politiske 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 hun 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 Tvedestrand's 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. Tvedestrand 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

Tvedestrand kommunes eierskapsmelding definerer formålet til RTA AS, likelydende selskapets formål i vedtektene. Videre har kommunen nedfelt «kommunens mål med selskapet» i eierskapsmeldingen, hvor det sies at eierskapet er motivert av effektiv tjenesteproduksjon, herunder å ivareta kommunens renovasjonsbehov. Tvedestrand legger også frem i eierskapsmeldingen «spesielle utfordringer med selskapet fremover», hvor det står: «Avfallsbransjen er i store endringer. Sirkulær økonomi er en viktig del av det grønne skiftet, og avfall er en ressurs som kan utnyttes og inngår i et kretsløp. EU har fokus på feltet og nye krav til avfallsbransjen vil påvirke selskapets strategivalg fremover».

Kommunestyret i Tvedestrand behandlet som nevnt i kapittel 3.2 «Etablering av interkommunalt avfallsselskap for østregionen» 03.12.1996, etter å ha gitt sin prinsipielle tilslutning til etablering av et interkommunalt avfallsselskap tidligere samme år. 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 bl.a:

- *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.»

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

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.

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:

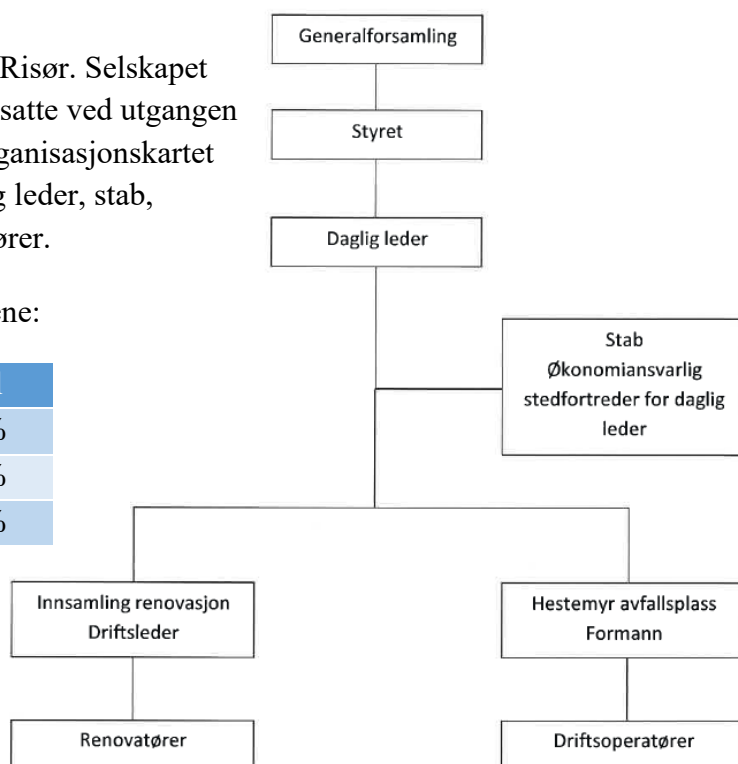
	Korttid	Langtid	Total
2019	1,6 %	7,9 %	9,5 %
2020	1,4 %	4,2 %	5,6 %
2021	1,2 %	1,6 %	2,8 %

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, kun 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 innholds krav 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 Tvedestrand kommunes eierrepresentant ble hun 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 dette ikke er gjort så vidt hun er kjent med, men at revisor er til stede på generalforsamling samtidig som selskapet får grundig hjelp fra en som har spesialkompetanse innen selvkost. Dette for å sikre at alt gjøres korrekt ift. gebyrer, selvkostfond etc. 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 Tvedestrand 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 Tvedestrand kommune i all hovedsak følger de krav og anbefalinger som ligger til lov, eierskapsprinsipper og KS-anbefalinger når det gjelder utøving av eierstyring overfor RTA AS. Styringsverktøyene fremstår som etablerte og forutsigbare, hvor kommunen i stor grad etterfølger de krav som stilles til formell kommunikasjon, møtearenaer og styrende organer. Revisjonen finner det videre positivt for en sterk eierstyring at ordførerne sitter i generalforsamlingen samtidig som det gjennomføres både eiermøter og eierseminarer med øvrige representanter fra kommunene.

Skriftlig rapportering er etter revisjonens vurdering et forbedringspunkt, da verken årsmelding eller regnskapet til RTA AS fremgikk av protokoller for kommunestyret eller formannskapet i Tvedestrand 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.

En jevnlig revidering av eierskapsmeldingen er et viktig styringsverktøy for å legge føringer for samt holde oversikt over kommunens eierinteresser, og det vurderes som positivt at Tvedestrand har gjort konkrete vurderinger av eierskapet i RTA spesifikt gjennom eierskapsmeldingen. Eierskapsmeldingen legger for øvrig lite føringer knyttet til kommunens aktive eierstyring av det revisjonen vurderer, da det står begrenset om både rapporteringslinjer, opplæring eller øvrige krav som kommunen kan stille til sine selskaper.

5.1 Anbefalinger

Revisjonen kan gjennom denne kontrollen konkludere med at Tvedestrand kommune i all hovedsak har gode verktøy for å ivareta en tilfredsstillende eierstyring av RTA AS, men med følgende forbedringsområder:

- Revisjonen anbefaler at Tvedestrand kommune følger opp eierskapsprinsippet om rapportering til formannskapet, gjennom orientering om årsmelding og regnskap
- Revisjonen anbefaler at Tvedestrand kommune vurderer mer detaljerte føringer knyttet til aktiv eierstyring ved neste revisjon av eierskapsmeldingen, da det stilles begrenset krav til sine selskaper ved eksempelvis faste rapporteringslinjer, krav til opplæring mv.

6. Selskapets og kommunens høringsuttalelse

Fra ordfører i Tvedestrand

- For meg blir det litt uklart hva som ligger i kulepunkt 2 i Anbefalingene på side 25. Dvs gjelder krav til opplæring den som er kommunens styrerepresentant eller andre? Dessuten ville det være gunstig å få litt mer informasjon om hva revisjonen mener man bør ha opplæring i.
- Tvedestrand kommunes valgte styrerepresentant, June A. Marcussen var leder av Teknikk, Plan og Naturutvalget da hun ble valgt inn i styret i RTA. Hun hadde dermed tett kontakt med kommunens administrative og politiske ledelse. June har imidlertid senere fått fritak fra politiske verv, grunnet endret jobbsituasjon.
- Jeg kunne ønsket meg tydeligere utsagn om hva revisjonen mener og aksjeloven sier om en styrerepresentants ansvar for forankring og informasjonsutveksling med den kommune/eier man er valgt inn for. Dette på bakgrunn av at dere bruker ordet 'forankring' på side 14, men også at en styrerepresentant skal jobbe for det selskap vedkommende er innvalgt i styret for.
- Det er beklagelig at årsberetning og regnskap for 2021 ikke har blitt informert om til politikere, da dette ble nedfelt i Eierskapsmeldingen. Dessverre ble dette uteglemt da ansvarlig medarbeider i kommunen i noen måneder hadde sykefravær.
- Daglig leder, Tor Georg Hagane skal på politisk møte i mars 2023 informere om RTA. Vi ser imidlertid at det er utfordrende å få tid til alle de informasjonen som det er ønskelig at kommunens politikere skal og bør ha.

Marianne Landaas

Fra daglig leder i RTA AS

RTA har ingen kommentarer til utkastene til rapportene

Mvh

Tor Georg Hagane

Daglig leder

RTA AS

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

Eierskapsmelding 2022 – Tvedestrand kommune. Behandlet i kommunestyret 10.05.22 (PS 22/37)