

Arendal Revisjonsdistrikt IKS

Arendal–Birkenes–Froland–Gjerstad–Grimstad–Lillesand–Risør–Tvedestrand–Vegårshei–Åmli

Selskapskontroll

i

Risør og Tvedestrand-regionens Avfallsselskap AS



Rapport til kontrollutvalget i Gjerstad kommune

April 2015

Forord

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

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

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

Arendal, 20.04.2015


Steinar Johansen
revisjonssjef


Bente Tobiassen
reg. revisor

Innhold

1. Bakgrunn.....	2
2. Hjemmel og formål for selskapskontroll	2
3. Hvilke selskaper som omfattes.....	3
4. Rapportering.....	3
5. Gjennomføring og metode	3
6. Opplysninger om selskapet	4
7. Problemstillinger	4
8. Anbefalinger til selskapet gitt i rapport av 2009 – selskapets oppfølging.....	5
9. Revisjonens vurdering av selskapets oppfølging:.....	6
10. Oppfølging av kommunens eierinteresser	6
11. Revisjonens vurdering:	8
12. Anbefalinger til Gjerstad kommune:	8
13. Selskapets merknader	9
14. Eierrepresentantens merknader	9

1. Bakgrunn

Kommunene har i lang tid gjort bruk av fristilte organisasjonsmodeller som selskaper, samarbeid og lignende. Utviklingen synes å gå i retning av stadig økende bruk av fristilte organisasjonsformer. Denne utviklingen har ført til en mer kompleks og fragmentert organisering av den kommunale virksomheten. Dette innebærer utfordringer både når det gjelder styring, kontroll og tilsyn.

Når kommunestyret velger å organisere kommunal virksomhet i selvstendige selskaper i stedet for å la virksomheten være en del av kommunen og under rådmannens ansvarsområde, medfører det at kommunestyret gir avkall på mulighetene for direkte styring av virksomheten slik kommuneloven legger opp til. Men det er viktig å være klar over at kommunestyret som *eier* fremdeles har et overordnet ansvar for de selvstendige selskaperens forvaltning.

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

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

2. Hjemmel og formål for selskapskontroll

Kommunelovens (kopl) § 77 nr. 5 har siden 2004 gitt kontrollutvalget ansvar for å "påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens interesser i selskaper m.m."

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

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

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

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

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

3. Hvilke selskaper som omfattes

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

4. Rapportering

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

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

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

5. Gjennomføring og metode

Selskapskontrollen er gjennomført iht plan for selskapskontroll 2013-2015 som ble behandlet i kontrollutvalget 26.09.13 og godkjent i kommunestyret i møte 24.10.13 under sak 101/2013.

Planen ble iht. forskrift for kontrollutvalg § 13 basert på en overordnet analyse av kommunens eierskap ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger, med sikte på å identifisere behovet for selskapskontroll på de ulike sektorer og med de ulike selskapene.

Ved prioriteringen ble det lagt til grunn følgende kriterier som ansees relevante i forbindelse med risiko- og vesentlighetsvurdering:

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

Revisjonen gjennomgikk de selskapene som kommunen har eierinteresser i, for å vurdere hvilke selskaper det burde foretas selskapskontroll av. Der det er flere kommuner som har eierinteresser i de samme selskapene, anbefalte revisjonen at det som hovedregel bør gjennomføres koordinerte kontroller i disse selskapene. I utvelgelsen av selskap som skal kontrolleres var også resultatet av forrige kontroll vektlagt samt hvor lenge det er siden kontrollen ble foretatt.

I forhold til at det ble gjennomført mange selskapskontroller i forrige valgperiode ble følgende selskap prioritert i inneværende planperiode:

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

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

6. Opplysninger om selskapet

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

7. Problemstillinger

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

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

8. **Anbefalinger til selskapet gitt i rapport av 2009 – selskapets oppfølging**
I samtale med regnskapsfører og daglig leder er anbefalingene gjennomgått, belyst og listet opp i samme rekkefølge som i opprinnelig rapport.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Føring av anbudsprotokoller er innført i selskapet.

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

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

Etterdriftsfond deponi Hestemyr er av selskapet tatt opp i brev til Fylkesmannen datert 11.2.2015. Det siteres: "Vi har derfor gjennomført en revisjon av beregningen (til lukningsfond). Erfaringene vi har fått i forbindelse med lukningsarbeider på Grenstøl, har gitt oss et godt grunnlag for en riktigere beregning av kostnader nå enn for 5 år siden. Resultatet av denne selvkostberegningen viser et behov for et fond på 5,5 mill i 2015. Ny selvkostregning er vedlagt brevet til fylkesmannen.

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

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

9. Revisjonens vurdering av selskapets oppfølging:

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

10. Oppfølging av kommunens eierinteresser

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

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

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

På denne bakgrunn har en definert følgende problemstillinger som skal avklares:

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

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

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

I det følgende er egenerklæringen fra Gjerstads ordfører Kjell Trygve Grunnsvoll som eierrepresentant gjengitt:

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

Svar: Nei, ikke som jeg er kjent med.

2. Er det utarbeidet eierskapsstrategi for virksomheten?

Svar: Noen kommuner har egne eierskapsmeldinger for sitt eierskap i de selskapene den enkelte kommune har eierskap i. Selskaper de eier alene eller sammen med andre. Jeg er ikke kjent med at det er utarbeidet en egen eierskapsmelding for RTA.

Revisjonens kommentar: Strategidokument for selskapet ble vedtatt i styret 14. juni 2012.

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

Svar: Jeg er ikke kjent med at dette er utarbeidet for RTA. Det må i så fall være før min tid som ordfører.

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

Svar: Nei, ikke utover at det er eiermøter ved behov/spesielle saker. På disse er det ordføreren fra den enkelte eierkommune som møter, gjerne sammen med rådmennene.

Revisjonens kommentar: Det foreligger ikke rutiner for rapportering til eieren (kommunestyret).

5. Hvilke fullmakter og hvordan gis fullmaktene til eierrepresentantene ved representasjon på generalforsamlinger?

- Hva er innholdet i fullmaktene?

Svar: Ordføreren er kommunens juridiske person og derfor har han/hun ikke med fullmakt. Dersom en annen stiller han/hun med fullmakt fra ordføreren.

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

Svar: Vi har egne eiermøter med styret ved behov.

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

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

Svar: Ikke som jeg vet om, men vi blir godt informert om selskapets utvikling på generalforsamling og eiermøter.

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

Svar: Jeg oppfatter det som en "uskreven" regel at hver eierkommune skal ha en representant i styret. Jeg er usikker på om dette er nedfelt i selskapets styringsdokumenter.

Revisjonens kommentar: I selskapets vedtekter § 4-1 fremgår det at hver eierkommune skal ha et styremedlem.

9. Gjøres det evalueringer av styret?

Svar: Ordførerne utgjør valgkomite for valg av styremedlemmer. I forkant av generalforsamlingen samles valgkomiteen og tar en vurdering av de som er på valg. Om det skal foreslås gjenvalg om de ønsker det, eller om det skal inn et nytt styremedlem.

10. Hvordan behandles budsjettet?

Svar: Budsjettet behandles av styret. Generalforsamlingen godkjenner årsregnskapet.

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

11. Revisjonens vurdering:

Revisjonen viser til de svar som eierrepresentanten fra Gjerstad kommune har gitt i spørreundersøkelsen. Ut fra disse svarene vil revisjonen gi følgende kommentarer:

- Kommunen synes å mangle et opplegg for opplæring av eierrepresentanter i selskaper.
- Eierrepresentanten har gitt svar som indikerer noe manglende informasjon om selskapet og styrets virksomhet.
- Det er ikke etablert rutiner for oppfølging og evaluering av eierinteresser.
- Kommunen har ikke utarbeidet eierskapsmelding. En eierskapsmelding vil kunne inneholde styringsregler for hvordan eierskapet skal ivaretas i tråd med etablerte normer for god eierstyring og selskapsledelse.

12. Anbefalinger til Gjerstad kommune:

1. *Kommunen bør gi de som representerer kommunen i selskaper en innføring i hvordan eierskapet skal ivaretas.*
2. *Kommunen bør utarbeide en eierskapsmelding*
3. *Det bør utarbeides rutiner for oppfølging og evaluering av eierinteresser.*

13. Selskapets merknader

Fra selskapets daglige leder Tor Georg Nybø Hagane har vi mottatt mail av 15.4.15 med følgende kommentar:

Vi har ingen merknader til selskapskontrollen.

14. Eierrepresentantens merknader

Fra ordfører Kjell Trygve Grunnsvoll har vi mottatt mail av 20.4.15 med følgende kommentar til rapporten:

Kunnskap om RTA sin virksomhet

Jeg mener jeg kjenner RTA sin virksomhet godt. Vi er blitt fullt ut informert om selskapets situasjon på generalforsamlinger og eiermøter. Spesielt gjelder det i Returkraft saken som jeg mener er svært alvorlig og der RTA har eierinteresser. Det er sannsynlig at dette kan få konsekvenser for økonomien i selskapet. Dette er vi blitt holdt løpende orientert om underveis og dette har jeg også orientert kommunestyret om under mine orienteringer.

Ivaretagelse av eierskapet

Jeg er også enig i at kommunen bør innføre rutiner for hvordan eierskapet i RTA skal ivaretas. Gjerstad kommune sin representant har gjennom flere år vært selskapets styreleder. Jeg føler at vårt medlem ivaretar denne rollen på en god måte. Når et nytt styremedlem fra Gjerstad skal velges så er jeg helt enig i at det må innføres rutiner for ivaretagelse av eierskapet i RTA.

Eierskapsmelding

Vi må ta en intern vurdering på om det skal utarbeides egen eierskapsmelding. Det samme gjelder for hvordan kommunen følger opp rutiner og evaluerer sine eierinteresser.