



Vestfold
og Telemark
revisjon

Renovasjonsordning for matavfall

- saksbehandling og kommunikasjon

Forvaltningsrevisjon | Skien kommune

Innhold

Sammendrag	3
1. Innledning	5
1.1. Kontrollutvalgets bestilling	5
1.2. Problemstilling og revisjonskriterier	5
1.3. Avgrensning.....	5
1.4. Metode og kvalitetssikring	6
1.5. Kommunens og selskapenes uttalelser	6
2. Medlem av styre eller eierorgan – roller og ansvar	7
3. Innsamling og behandling av avfall i Skien	10
3.1. Kommunens ansvar for innsamling og behandling av avfall	10
3.2. Selskapene.....	10
3.3. Dette er saken	12
4. Saksutredning	15
4.1. Revisjonskriterier	15
4.2. Organisering og arbeidsdeling	18
4.3. Bystyresak 129/20 Revidert hovedplan for renovasjonstjenester i Grenlandskommunene .	20
4.4. Videre politisk behandling.....	21
4.5. Revisors vurdering.....	23
5. Kommunikasjon og informasjonsutveksling	27
5.1. Kommunens føringer for kommunikasjon.....	27
5.2. RiGs føringer for kommunikasjon	31
5.3. Bjorstaddalens føringer for kommunikasjon	32
6. Konklusjon	34
Litteratur og kildereferanser	36
Vedlegg	37
Vedlegg 1: Uttalelser	37
Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring	38

Sammendrag

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Skien kommune i sak 12/22. Bestillingen er avklart med bystyret i sak 37/22, og følger opp anmodningsvedtak i bystyresak 137/21 om sakshandling og beslutningsprosesser knyttet til vedtak om ny renovasjonsordning for matavfall.

Vi har undersøkt om valget av renovasjonsordning er utredet i samsvar med gjeldende krav og føringer og om kommunikasjon og informasjonsutveksling mellom bystyret og aktuelle selskap vært i samsvar med kommunens eierskapsmelding og ev. andre føringer.

Utredning

Revidert hovedplan for renovasjonstjenester i Grenlandskommunene ble lagt fram for Skien bystyre høsten 2020. Kommunen har definert saken som en eiersak. Kommunens eierskapsmelding gir føringer for ansvar og utredning av eiersaker.

Vi mener at det ikke er åpenbart at behandlingen av revidert hovedplan er en del av kommunens eierstyring, den kan også ses på som en ordinær sak om renovasjonsordningen. Vi har imidlertid lagt til grunn at kommunen ønsker å definere denne saken som en eiersak. Det innebærer at ordfører har ansvar å legge fram og utrede saken. RiG har utredet det faglige grunnlaget i saken, noe som er samsvar med kommunens organisering av avfallssaker. Kommunedirektør skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organ er forsvarlig utredet. I eiersaker er dette ansvaret begrenset til å påse om saken har betydning for andre forhold som må utredes. Vi mener påseansvaret er ivaretatt i denne saken.

Det er bystyret som tar stilling til om en sak er godt nok opplyst. I denne saken hadde bystyret flere spørsmål som ble utredet og besvart i nye saker.

Vi mener at kommunen i alt det vesentligste, har utredet saker om valg av renovasjonsordning i samsvar med gjeldende krav og føringer.

Øvrige kommentarer

Gjennomføring av Revidert hovedplan for renovasjonstjenester ville ha svært negative konsekvenser for Bjorstaddal Husholdning AS. Selskapet må derfor anses som part i saken. Forvaltningslovens regler om habilitet gjelder for som de som skal forberede saker og delta i bystyrets sakshandling, jf. kommuneloven § 11-6 og § 13-1, jf. forvaltningsloven § 6 andre ledd. Selskapets ledelse og medlemmer av styret i selskapet var derfor etter vår vurdering inhabile til å delta i saksbehandlingen av avfallsordningen i Skien kommune, jf. forvaltningsloven § 6 andre ledd bokstav e).

I formannskapssak 43/21 blir det lagt fram både kalkyler fra Bjorstaddalen for hva det vil koste som Bjorstaddalen Husholdning AS skulle ha ansvaret for husholdningsavfall for kommunen. Bjorstaddalens kommentarer til og vurderinger av saken om avfallsordning for kommunen, som formannskapet skulle behandle, lå også ved. Bjorstaddalens vurderinger av avfallsordningen har et

faglig preg, og framstår som saksopplysninger på linje med annen informasjon i saksutredningen. Ettersom disse synspunktene fulgte saken, stilles Bjorstaddalen i samme stilling som RiG (som saksutreder), og i en annen stilling enn andre leverandører til avfallsordningen. Det kan være naturlig, siden selskapet er eid av kommunen. Vi mener imidlertid at Bjorstaddalens rolle og egeninteresse i saken burde vært synliggjort, og at det ville sikret bedre ivaretagelse av habilitetsreglene ved behandlingen av saken.

Kommunikasjon

Kommunens eierskapsmelding fastsetter at bla. at kommunikasjon mellom bystyremedlemmer og kommunens selskaper skal skje via ordfører. I denne saken har det vært kommunikasjon mellom bystyremedlemmer og Bjorstaddalen AS uten at ordfører eller selskapets styre var involvert.

Bjorstaddalen AS hadde ikke vedtatt egne føringer for kommunikasjon i den perioden dette pågikk, men vi mener likevel at kommunikasjon med eier om avfallsordningen burde ha skjedd i regi av styret.

Vi mener at informasjonsutveksling og kommunikasjon mellom bystyret og Bjorstaddalen AS ikke har vært i samsvar med kommunens eierskapsmelding.

Vi har ikke funnet eksempler på kommunikasjon/informasjonsutveksling mellom bystyret og RiG som er i strid med eierskapsmeldingen eller RiGs egne føringer.

Bø 2. mars 2023

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Skien kommune i sak 12/22. Bestillingen er avklart med bystyret i sak 37/22, og følger opp anmodningsvedtak i bystyresak 137/21 om sakshandling og beslutningsprosesser knyttet til vedtak om ny renovasjonsordning.

Reglene om forvaltningsrevisjon står i kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav c, jf. § 23-3 og § 24-2 og i forskrift om kontrollutvalg og revisjon.

1.2. Problemstilling og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

- **Er saker om valg av renovasjonsordning utredet i samsvar med gjeldende krav og føringer?**
- **Har kommunikasjon og informasjonsutveksling mellom bystyret og aktuelle selskap vært i samsvar med kommunens eierskapsmelding og ev. andre føringer og vedtak?**

I anmodningsvedtaket ber bystyret kontrollutvalget om å redegjøre for forskjellen mellom å være styremedlem og medlem av et representantskap. Vi vil derfor gi en kort beskrivelse av de viktigste forskjellene.

Revisjonskriteriene¹ i denne forvaltningsrevisjonen er hovedsakelig hentet fra kommuneloven, forvaltningsloven og fra kommunens eierskapsmelding. Vi har også hentet kriterier fra styrende dokumenter og retningslinjer fra Renovasjon i Grenland IKS og fra Bjorstaddal Avfallsanlegg AS. Kriteriene framgår under hver problemstilling nedenfor.

1.3. Avgrensning

Vi har sett på bystyresaker om ny avfallsordning fra høsten 2019 til endelig vedtak ble fattet i november 2021 (bystyresak 137/21). Vi har konsentrert oss om bystyresakene. Det vil si at vi ikke omtaler sakene i hovedutvalg for klima, miljø og byutvikling (UKMB) særskilt.

¹ Det skal alltid etableres revisjonskriterier i forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15. Revisjonskriterier er de regler og normer som gjelder innenfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisors analyser, vurderinger og konklusjoner.

1.4. Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Anne Hagen Stridsklev, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Vi har gjennomgått politiske saker som omhandler den nye avfallsordningen, og gjennomført intervjuer i kommunen og i de aktuelle selskapene.

Det står mer om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 2 til rapporten.

1.5. Kommunens og selskapenes uttalelser

Rapporten er presentert i et møte med administrasjonen i kommunen og sendt til uttalelse både til kommunen og til Renovasjon i Grenland IKS og til Bjorstaddal Avfallsanlegg AS, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Kommunedirektørens uttalelse ligger i vedlegg 1. Selskapene har ingen kommentarer til rapporten. Uttalelsen fra kommunen har ført til endringer i rapporten.

2. Medlem av styre eller eierorgan – roller og ansvar

Representantskap og generalforsamling

Representantskapet er eierorgan og den øverste myndigheten i et interkommunalt selskap. Deltakerne (eierne) styrer og utøver sin myndighet overfor selskapet gjennom representantskapet. Representantskapet behandler selskapets regnskap, budsjett og økonomiplan og andre saker som etter loven eller selskapsavtalen skal/kan behandles av representantskapet, f.eks. valg av styre. Alle deltakere (eiere) skal være representert med minst én representant. Representantene blir oppnevnt av kommunestyret eller fylkestinget selv i deltakerkommunene. Det skal oppnevnes minst like mange varamedlemmer til representantskapet som det er faste medlemmer. Kommunestyret/fylkestinget bestemmer selv om representantene skal oppnevnes ved forholdsvalg eller ved flertallsvalg. Representantskapets medlemmer velges for fire år om ikke annet er fastsatt i selskapsavtalen. Daglig leder i selskapet kan ikke velges til medlem av representantskapet.

Generalforsamlingen er eierorgan og den øverste myndigheten i et aksjeselskap. Aksjeeierne styrer og utøver sin myndighet overfor selskapet gjennom generalforsamlingen. Alle aksjeeiere har rett til å delta på generalforsamlingen, enten selv eller ved fullmektig. Når en kommune er aksjeeier, er det kommunestyret som har rett til å møte på generalforsamling. Som oftest vil kommunestyret velge eller utpeke en fullmektig til å møte på generalforsamlingen. I mange kommuner er det ordfører som får denne fullmakten, gjerne med anledning til å delegere fullmakten videre. Ordinær generalforsamling godkjenner årsregnskap, årsberetning, utbytte og ev. andre saker som etter loven eller vedtektene hører til generalforsamlingen. Generalforsamlingen velger også selskapets styre.²

Representantskap og generalforsamling skal behandle mange av de samme sakene. Ett viktig unntak er at representantskapet fastsetter selskapets budsjett og økonomiplan. I et aksjeselskap er det ikke lovpålagt å ha budsjett, men hvis selskapet har budsjett, er det vanligvis styrets ansvar. Årsaken til denne forskjellen er at et interkommunalt selskap er et ansvarlig selskap, der eierne/deltakerne er ansvarlige for selskapets økonomiske forpliktelser, mens aksjeselskap har begrenset ansvar, slik at ansvaret for selskapets økonomiske forpliktelser stopper i selskapet.

² Det kan vedtektsfestes at generalforsamlingens valgrett kan overføres til andre. Mer enn halvdel av styrets medlemmer skal likevel velges av generalforsamlingen, hvis ikke valgretten overføres til et vedtektsfestet selskapsorgan. Valgrett kan ikke overføres til styret eller til et medlem av styret, jf. asl § 6-3

Både representanter til representantskap og fullmektiger til generalforsamling skal ivareta eiers interesser og synspunkter. Det er derfor viktig med kommunikasjon mellom representant/fullmektig og eier (bystyret) for å avklare hva som er eiers syn på de saker som representantskapet eller generalforsamlingen skal behandle. Siden interkommunale selskap er ansvarlige selskap, og representantskapet fastsetter selskapets økonomiplan og budsjett, kan det argumenteres for at representanter til representantskap har et større ansvar enn fullmektiger til generalforsamling.

Representantskap og generalforsamling skal føre tilsyn med styret. Derfor kan ikke representantskapsmedlemmer velges til styremedlem i selskapet, jf. IKS-loven § 10. Tilsvarende begrensning er det ikke i aksjeloven, men habilitetsreglene og generalforsamlingens tilsynsfunksjon tilsier at styremedlemmer i aksjeselskapet der kommunen er eier, ikke gis fullmakt til å møte for kommunen i generalforsamling.

Representantskapsmedlemmer og fullmektiger til generalforsamling er ikke inhabile til å behandle saker som gjelder det aktuelle selskap i bystyret, med mindre det foreligger særegne forhold etter forvaltningsloven § 6 andre ledd.

Styret

Styreverv i interkommunale selskaper og aksjeselskap er et personlig verv. Medlemmer av styret representerer bare seg selv, ikke noen av eierne, og skal ivareta selskapets interesser til det beste for alle eierne. Det betyr at man ikke representerer verken politiske partier, kommunen, fylkeskommunen eller andre interessenter eller særlige interesser. Styremedlemmene skal ivareta selskapets interesser og eierne kollektivt på best mulig måte, ut fra selskapets formål og innenfor lovens rammer.

Styret velges av representantskap/generalforsamling. Styremedlemmer velges for to år med mindre annet er bestemt i selskapsavtalen/vedtektene. Det er krav om kjønnsrepresentasjon i interkommunale selskaper og i alle aksjeselskaper som er offentlig eide.

Styret i interkommunale selskap og styret i aksjeselskap har i all hovedsak likt ansvar. Styret har ansvar for forvaltningen av selskapet, og skal sørge for en tilfredsstillende organisering av selskapets virksomhet. Styret skal føre tilsyn med daglig leder, og påse at virksomheten drives i samsvar med selskapets formål, og skal sørge for at bokføring og formuesforvaltning er under betryggende kontroll. I interkommunale selskap skal styret også påse at selskapet drives i samsvar med selskapsavtalen, årsbudsjett og andre retningslinjer fastsatt av representantskapet. Kommuneloven § 25-1 om internkontroll gjelder tilsvarende for daglig leder i IKS, og blir dermed en del av styrets tilsynsansvar, jf. IKS-loven § 14 tredje ledd.

Styremedlemmer i aksjeselskap må i utøvelsen av sitt styreverv forholde seg til begrensninger i aksjeloven vedrørende nærstående. For utøvelsen av styreverv i interkommunale selskaper gjelder vanlige habilitetsregler etter forvaltningsloven, jf. IKS-loven § 15.

Folkevalgte eller ansatte i kommunen som har styreverv, blir inhabile til å forberede og behandle saker i kommunen hvis selskapet er part i saken, eller hvis det foreligger særegne forhold i saken, jf. kommuneloven § 11-10 og § 13-3, jf. forvaltningsloven § 6.

3. Innsamling og behandling av avfall i Skien

3.1. Kommunens ansvar for innsamling og behandling av avfall

Ifølge forurensningsloven § 29 skal kommunen ha anlegg for behandling av husholdningsavfall og kloakkslam. Kommunen har plikt til å ta imot slikt avfall og slam. Videre har kommunen ifølge § 30 i samme lov, plikt til å sørge for innsamling husholdningsavfall.

Kommunens ansvar for avfallsanlegg og innsamling av avfall kan løses på ulike måter.

- Kommunene kan selv eie avfallsanlegg og legge ansvaret for innsamling av avfall til egne ansatte.
- Kommunen kan opprette selskap alene eller sammen med andre kommuner som skal drifte eller sørge for at kommunen har avfallsanlegg og/eller innsamling av avfall.
- Kommunen kan kjøpe tjenestene av private aktører.
- Kommunen kan kombinere disse ordningene.

3.2. Selskapene

Skien kommune har opprettet selskap som har ansvar for avfallsordninger og avfallsanlegg.

Renovasjon i Grenland IKS (RiG)

Renovasjon i Grenland IKS (RiG) er et interkommunalt selskap der Skien, Porsgrunn, Siljan og Bamble kommune er deltakere. Selskapet ble stiftet i 2014. Selskapets formål er som følger:

- Selskapet skal bidra til kostnads- og miljøeffektiv drift av husholdningenes og hyttenes renovasjonsordning. For å dokumentere kostnads- og miljøeffektivitet, skal selskapet delta i nasjonal benchmarking med et hensiktsmessig intervall.

Det skal legges vekt på å yte tjenester som brukerne opplever som gode for seg og miljøet. RiG skal gjennom sitt arbeid bidra til å redusere avfallets påvirkning av miljøet, samtidig som miljønyttens optimaliseres.

- Selskapet skal ivareta deltakerkommunenes bestillings- og forvaltningsbehov, herunder forvalte og inngå nye kontrakter for utstyr og tjenester, knyttet til kommunenes håndtering av avfall fra husholdningene, hyttene og fra kommunal virksomhet.
- Selskapet kan kjøpe tjenester fra eksterne, inngå avtaler om oppgaveløsning innenfor deltakerkommunenes egne anlegg, utstyr og mannskap eller utføre oppgaver i egen regi, basert på en vurdering av hvilken løsning som er mest kostnads- og miljøeffektiv. (selskapsavtale 2021)

- Selskapets finansiering av tjenester skal baseres på hva de mottatte tjenestene faktisk koster (selvkost). Avfallsgebyret fastsettes av den enkelte kommune inntil deltakerkommunene eventuelt blir enige om felles retningslinjer for renovasjon og gebyrfastsetting.
- Selskapet skal forvalte og følge kommunale renovasjonsforskrifter.
- Selskapet skal utøve andre renovasjonsoppgaver som deltakerkommunene gjennom vedtak i kommunestyrene er enig om at de skal utføre.

Alt husholdningsavfall i Skien blir nå hentet av Norsk Gjenvinning Renovasjon. Avfallet blir deretter omlastet og sendt til videre behandling.

Bjorstaddalen Avfallsanlegg AS

Skien kommune eier Bjorstaddalen Avfallsanlegg AS. Bjorstaddalen Avfallsanlegg har tre heleide datterselskaper: Bjorstaddalen Næring AS, Bjorstaddalen Husholdning og A Utvikling AS.

Bjorstaddalen Avfallsanlegg AS skal ifølge formålet, fungere som et holdingselskap for selskaper som driver miljøvennlig avfallsdeponi, mottak og håndtering av avfall fra husholdningene og næringsvirksomhetene, samt det som naturlig står i forbindelse med dette. Dette skal gjennomføres ved opprettelse av to datterselskaper for henholdsvis selvkost og kommersiell drift. Selskapet kan delta på eiersiden i andre virksomheter når dette ligger innenfor selskapets formål.

Bjorstaddalen Næring AS sitt formål er å levere tjenester knyttet til behandling og håndtering av avfall fra næringsliv og kommuner. I tillegg kommer annen virksomhet som naturlig står i tilknytning til dette. Selskapet kan delta på eiersiden i andre virksomheter når dette ligger innenfor selskapets formål.

Bjorstaddalen Husholdning AS skal ifølge formålet, bidra til å sikre et godt og effektivt tilbud for håndtering av avfall fra husholdningene i Skien hvor det er tildelt enerett i henhold til forskrift om offentlige anskaffelser § 1-3 (2) bokstav h, samt annen virksomhet som naturlig står i forbindelse med dette.

Skien kommune eier tre renovasjonsbiler som Bjorstaddalen Husholdning har benyttet til innsamling av husholdningsavfall i Skien fram til 31.12.22. Skien kommune eier også et optisk sorteringsanlegg sammen med Porsgrunn, Siljan og Bamble kommune. Sorteringsanlegget har vært driftet av Bjorstaddalen husholdning AS. Selskapet vil bli avviklet i løpet av våren 2023.

Datterselskapet A Utvikling AS har følgende formål:

Eie, utvikling, drift, utleie og kjøp og salg av næringsstomter og næringsseiendom, samt det som naturlig står i forbindelse med dette.

Det er ingen aktivitet i dette selskapet.

Greve biogass AS

Selskapet er eid av kommunene Tønsberg, Sandefjord, Horten, Færder, Holmestrand, Larvik, Porsgrunn, Bamble, Siljan og Skien. Skien eier 10,38 % av aksjene.

Selskapet skal ifølge formålet utvikle verdikjeder basert på biologisk avfall og annet avfall med produksjon av biogjødsel, biogass, biohydrogen, biokull, grønn Co2 og andre beslektede energi og gjødsel produkter. Selskapet kan delta i og ha eierinteresser i andre virksomheter innenfor rammen av selskapets formål.

3.3. Dette er saken

RiG anbefalte eierkommunene å endre renovasjonsordningen for matavfall og plast. Årsaken til dette er som følger

- strengere krav til utsortering av matavfall
- posene som ble brukt til sortering av matavfall var av ordinær plast og derfor ikke nedbrytbare. Det førte til at det var plastbiter i biogjødselen som Greve biogass gjenvinner fra matavfallet.
- det ble ikke sortert ut nok matavfall ved optisk sortering av matavfall.
- de blå posene som ble brukt til innsamling av plastavfall var vanskelig å gjenvinne på grunn av fargen.

RiG mente at matavfallet stedet burde leveres i egen avfallsbeholder, og dessuten at det ikke var bærekraftig å opprettholde det optiske sorteringsanlegget dersom det bare skulle brukes til å sortere ut plast. RiG foreslo derfor at ordningen med optisk sortering skulle avvikles og at plastavfall leveres i gjennomiktig sekk som hentes sammen papiret. RiG utarbeidet Revidert hovedplan for renovasjonstjenester i Grenlandskommunene 2021-2025. Planen ble lagt fram for bystyret i oktober 2020 (sak 129/20). Mange av bystyrepolitikerne stilte spørsmål til eller var kritiske til saksutredningen og planen. De viktigste ankepunktene var

- at ansatte i Bjorstaddalen Husholdning ville miste jobbene sine
- at det var uenighet mellom fagmiljøene i RiG og Bjorstaddalen avfallsanlegg om det var nødvendig å endre avfallsordningen
- at det var uenighet om hva den nye ordningen ville koste

Tabell 1 Tidslinje/saker

Dato	Sak	Innhold/vedtak
14.11.19	Byst 16/19	RiG - innkalling til representantskapsmøte og handlingsprogram 2020-2023. RiG varsler at de vurderer endringer i matavfallsordningen.
2.4.2020	F-sk 25/20	Innkalling til representantskapsmøte – Renovasjon i Grenland IKS Revidert hovedplan for renovasjonstjenester i Grenlandskommunene 2021-2025 er én av sakene som representantskapet skal behandle. RiG foreslår her ny avfallsordning for matavfall og plast
27.4.20	Rep- sak 6/20	Representantskapet i RiG tar Revidert hovedplan for renovasjonstjenester til orientering.
15.6.20	Styre- sak 33/20	Styret i RiG vedtar Revidert hovedplan for renovasjonstjenester.
15.7.20		RiG sender Revidert hovedplan for renovasjonstjenester til behandling i eierkommunene.
15.9.20		Siljan kommunestyre vedtar Revidert hovedplan for renovasjonstjenester i Grenlandskommunene
1.10.20	Byst 129/20	RiG – Revidert hovedplan for renovasjonstjenester i Grenlandskommunene 2021-2025. Bystyret har flere spørsmål som de ønsker svar på før de tar stilling til hovedplanen.
18.3.21		Bamble kommunestyre vedtar Revidert hovedplan for renovasjonstjenester i Grenlandskommunene
25.3.21	Byst 21/21	Oppfølging av renovasjonsfaglige spørsmål i forbindelse med behandling av Revidert hovedplan for renovasjonstjenester i Grenlandskommunene RiG har besvart spørsmålene som bystyret stilte i sak 129/20. Bystyret vedtok å gjennomføre en test av nedbrytbare poser til matavfall.
20.5.21		Porsgrunn kommunestyre vedtar Revidert hovedplan for renovasjonstjenester i Grenlandskommunene
8.6.21	F-sk 43/21	Ny behandling – Revidert hovedplan for renovasjonstjenester for Grenlandskommunene Formannskapet utsatte saken til over sommeren.

30.9.21	Byst	<p>Interpellasjon 17/21 vedrørende anbudsprosess og kostnader for Renovasjon i Grenland.</p> <p>Interpellasjon 18/21 vedrørende framtidige valg av renovasjonsløsninger i Grenland og for Skien</p>
4.11.21	Byst 137/37	<p>Renovasjon i Grenland – oppsummering</p> <p>Bystyret vedtar Revidert handlingsplan for renovasjonstjenester i Grenland.</p>

4. Saksutredning

Er saker om valg av renovasjonsordning utredet i samsvar med gjeldende krav og føringer?

4.1. Revisjonskriterier

Kommunedirektørens utredningsansvar

Kommunedirektøren skal ifølge kommuneloven § 13-1 lede den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen, med de unntak som følger av lov, og innenfor de instruksjer, retningslinjer eller pålegg kommunestyret eller fylkestinget gir.

Ifølge kommuneloven § 13-1 skal kommunedirektøren påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.

Kravet til forsvarlig utredning innebærer at

«utredningen skal derfor inneholde relevant og nødvendig informasjon om sakens faktum. I tillegg skal det juridiske grunnlaget være utredet i nødvendig og tilstrekkelig grad. Hvor omfattende denne utredningsplikten er, vil bero på en konkret vurdering av den aktuelle saks omfang, kompleksitet, tidsaspekt og så videre.»³

Ved å opprette RiG sammen med de andre deltakerkommunene, har bystyret flyttet oppgaven med å utrede avfallsordningen ut av kommunen. RiG skal ivareta deltakerkommunenes bestillings- og forvaltningsbehov, og RiG skal inngå og forvalte kontrakter om tjenester og utstyr for å ivareta deltakerkommunenes behov for avfallstjenester.

Mal for saksframlegg

Skien kommune har en mal for saksutredning. Ifølge malen skal saksbehandler

... redegjøre for alle sidene av saken og beskrive alternative løsninger. Har det vært en medvirkningsprosess sier du noe om det her. Det kan være ulike syn på en sak. Dette skal fremkomme som ulike faglige - og alternative løsninger. Det er viktig å få fram hva som

³ Prop. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner

skiller løsningene og vurdere fordeler og ulemper ved de ulike løsningene. Saken og løsningene skal være nøytralt fremstilt, begrense bruken av adjektiv.

Saksbehandler skal vurdere de alternative løsningene som fremkommer av saksframstillingen og eventuelle konsekvenser av disse. På bakgrunn av vurderingen gis en anbefaling (konklusjon). Konklusjonen bør lede opp til kommunedirektørens innstilling. Ifølge kommunedirektør er fokuset på at det skal fremkomme alternativer i saksutredningen, styrket i senere tid. I tillegg skal saken redegjøre for:

- konsekvens for klima på kort og lang sikt
- konsekvens for miljøet på kort og lang sikt
- økonomiske konsekvenser i et langt perspektiv
- konsekvens for folkehelsen

Om vedlegg sier malen at de har to funksjoner:

- De kan utdype eller illustrere informasjon som er gitt i saken.
- De kan dokumentere at saksframstillingen er korrekt.

Kommunen har ikke en egen mal for eiersaker. Ifølge kommunen brukes den vanlige malen også i eiersakene, men da blir kommunedirektørs innstilling byttet ut med ordførers innstilling.

Behandling av eiersaker

Bystyret vedtok eierskapsmelding i sak 98/19. Oppdatert eierskapsmelding ble vedtatt i juni 2022. Vi legger eierskapsmeldingen som ble vedtatt i 2019 til grunn for revisjonskriteriene, siden det er den som gjaldt da de sakene som vi skal vurdere ble behandlet.

Bystyrets eierrolle utøves gjennom i bystyremøter og møter i eierorganene dvs. i møter i generalforsamling og representantskap. Ifølge eierskapsmeldingen skal bystyret innstille til styrevalg, fastsette vedtekter og dessuten fastsette økonomiske og andre rammebetingelser. Som eier skal bystyret påse at formålet til virksomheten ivaretas og at verdiene som disponeres av virksomheten, forvaltes i tråd med intensjonene.

Ifølge eierskapsmeldingen er det ordfører som legger fram eiersaker til behandling i bystyret. Ordfører kan bruke kommunens administrasjon (rådmannen) til å forberede og gi underlagsinformasjon for bystyrets utøving av eierrollen. Eierskapsmeldingen sier at ordfører kan bruke administrasjonen som kontrollør og rådgiver til å:

- sikre et holdbart kunnskapsgrunnlag og utrede aktuelle saksforhold på en forsvarlig måte
- gi råd og legge til rette for beslutninger knyttet til val av selskapsform/modell ved opprettelse av nye selskaper
- sørge for rettidig behandling av saker som selskapsstyrene har fremmet til behandling i eierorganene

- bidra til aktivt eierskap ved å fange opp saker om kommunens selskap som kommunen selv bør fremme, uavhengig av om det er tatt initiativ til dette fra selskapene selv
- tilrettelegge for behandling av kommunens direkte forpliktelse gjennom eierskapet

KS anbefaler⁴ at kommuner som organiserer deler av sin virksomhet som fristilte selskaper, samtidig bør vurdere om betingelsene er til stede for å bygge opp en organisert, kompetent støttefunksjon i kommuneadministrasjonen. Det kan være hensiktsmessig med en egen enhet som kan håndtere en forberedende oppgave for kommunestyret i form av et «eierskapssekretariat» eller lignende.

Politisk saksbehandlingsreglement

Saksbehandlingsreglementet § 4 fastslår at ordfører innstiller i saker om folkevalgte og folkevalgte organer, samt i saker/områder ordfører anser kun å være av politisk karakter. Før en sak utarbeidet av ordfører behandles i et folkevalgt organ, skal kommunedirektør gis mulighet til å uttale seg.

Habilitet

Bestemmelsene i forvaltningsloven (fvl) § 6 om habilitetskrav gjelder både for ansatte som forbereder saker for behandling for folkevalgte organ og for de folkevalgte som fatter beslutningene.⁵

Ifølge fvl § 6 første ledd blir saksbehandlere og folkevalgte inhabile dersom det foreligger bestemte familierelasjoner, eller dersom saksbehandlerne eller de folkevalgte har ledende stillinger eller styreverv i selskaper som er part i den aktuelle saken.

Videre kan saksbehandlere etter fvl § 6 andre ledd, bli inhabile dersom det foreligger særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til vedkommendes upartiskhet. I vurderingen av om det foreligger slike særegne forhold skal det legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen han har nær personlig tilknytning til.

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- **RiG skal utrede saker om kommunens avfallsordning.**
- **Kommunedirektør skal påse at saker som legges fram for politisk behandling er forsvarlig utredet.**
- **Ordfører har ansvar for å utrede eiersaker.**
- **Kommunedirektør har uttalerett i eiersaker.**
- **Saksutredningen bør beskrive fakta i saken, alternativer, det juridiske grunnlaget for saken og økonomiske konsekvenser.**

⁴ KS: Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll. Anbefaling 4: Utarbeide en årlig eierskapsmelding eller rapport om selskapene for kommunestyret eller fylkestinget.

⁵ Jf. kommuneloven § 11-10 og 13-3.

4.2. Organisering og arbeidsdeling

Hovedplan for renovasjonstjenester ble utarbeidet for første gang i 2017. RiG mente at på grunn av nye og ambisiøse målsetninger for ombruk, sortering og materialgjenvinning, hadde eierkommunene behov for en langsiktig plan for utvikling av renovasjonstjenestene. Det ble derfor utarbeidet en plan med tidshorisont 2018-2030. Styret i RiG la som føring at planen skulle vedtas av kommunestyrene til eierkommunene, dvs. at det ikke var representantskapet som fattet endelig vedtak.

Skien kommune vedtok planen i bystyresak 179/17. Det var kommunedirektør (daværende rådmann) som la fram og innstilte i saken.

Kommunedirektør om behandlingen av Revidert hovedplan for renovasjonstjenester

Kommunedirektør mener at når kommunen har delegert bestilleroppgaven til RiG, er det RiG med sine styrende organer som ivaretar det faglige i forbindelse med kommunens avfallsordninger. Alle saker om ny avfallsordning anses derfor som eiersaker, og det dermed er ordfører som skal innstille i disse sakene. Det var en feil/misforståelse som var årsaken til at kommunedirektør innstilte i første sakene.

Kommunedirektør mener at hennes ansvar i forbindelse med utredning av eiersaker, er å følge med på om det er noe i eiersakene som berører kommunedirektørens ansvarsområder. I tillegg er det kommunedirektørens ansvar å se etter at selskapene har lagt ved alle dokumentene som eier trenger for å behandle sakene. I denne saken har kommunedirektør bistått ordfører med de praktiske, formelle og juridiske sidene av prosessen med ny avfallsordning. Det har kommet flere interpellasjoner fra bystyret underveis i prosessen. Noen av disse har tatt opp problemstillinger innenfor kommunedirektørs ansvarsområde, f.eks. om hvilken effekt den nye avfallsordningen vil ha på gebyrene.

Kommunedirektørens ansvar for forsvarlig saksutredning var tema i følgende interpellasjon fra Høyre:

Kommunedirektøren må bekrefte at ansvaret for de beregninger som kommer vedrørende kostnader og gebyrer er gjennomgått kritisk, at begge leverandørselskap⁶ er omforente om premissene og grunnlaget for beregningene, og at det ved behov innhentes priser fra begge leverandører.

Spørsmålet fikk følgende svar i bystyret 30. september 2021:

I henhold til kommuneloven er kommunedirektøren, som interpellanten påpeker, ansvarlig for saker som legges frem. Dette inkluderer at sakene er forsvarlig utredet. I og med bystyret har vedtatt at bestilleroppgaven innenfor renovasjon skal utøves av et selvstendig

⁶ Dvs. Bjorstaddalen AS og RiG IKS

rettssubjekt i form av et IKS, er det Kommunedirektørens oppfatning at kontrollen må skje gjennom selskapets organer slik det følger av IKS-loven. Kontroll er en viktig eieroppgave, men eier må utføre sin kontroll gjennom eierorganene slik de følger av loven.

Administrasjonen er med andre ord verken delegert denne oppgaven, eller har innsyns- eller instruksjonsmyndighet overfor selskapet. Den oppgaven er i tillagt de folkevalgte. Det vises i den sammenheng til Bernt/Overå på s. 489: «Ved å legge oppgaver til denne type enheter endres vilkårene for folkevalgt styring av vedkommende virksomhet.

Styringssystemene må nå følge den aktuelle lovgivningen for det enkelte rettssubjekt».

Bystyret kan i egenskap av å være eier enten gi signaler til selskapet til representantskapet, ev. be om et eiermøte. Bystyret kan også be om selskapskontroll gjennom kontrollutvalget, jfr. kommuneloven § 23-2, 1. ledd bokstav c) og d). Kommunelovutvalget (NOU 2016:4) på s. 353 uttrykker det slik: «Utvalget vil samtidig understreke at eierstyring er en sentral oppgave for de folkevalgte, og ikke noe de kan overlate til administrasjonen.» I

selskapsavtalen til Renovasjon i Grenland (RiG) er det slått fast hvilke oppgaver bystyret har delegert til RiG, jfr. kapittel 2 (Formål). I punkt 2.2 står det følgende: «Selskapet skal ivareta deltakerkommunenes bestillings- og forvaltningsbehov, herunder forvalte og inngå nye kontrakter for utstyr og tjenester, knyttet til kommunens håndtering av avfall fra husholdningene, hyttene og fra kommunal virksomhet». Forvaltning og anskaffelse av renovasjonsordningen er delegert til Renovasjon i Grenland, noe som kommer frem av selskapsavtalen. (Punkt 2.2. er uforandret siden vedtak i Skien bystyre 03.10.2013.)

Dersom kommunedirektøren skal kvalitetssikre og forvalte de oppgavene som er delegert til RiG fra bystyret, vil det både være konstitusjonelt utydelig, samtidig som det for kommunedirektøren vil medføre et behov for egne dedikerte ressurser. Ved etableringen av RiG ble fagkompetansen flyttet fra administrasjonen til RiG. Ettergåelsen av kalkyler og ulike beregninger krever en inngående fagkompetanse innen renovasjonsfeltet. Denne ble som nevnt flyttet fra kommunens administrasjon til RiG. Videre er det viktig å understreke RiG sin rolle. RiG er, i tråd med selskapsavtalen, ikke en leverandør, men en bestiller og forvalter (jfr. punkt 2.2 i selskapsavtalen). I tråd med selskapsavtalen til RiG, drives gjenvinningsstasjonene i egenregi. Innsamling og nedstrømsløsninger, knyttet til husholdningsavfall, har RiG satt ut i det åpne markedet. Bjorstaddalen, samt andre leverandører, har mulighet til å delta i slike konkurranser.

Ordfører om behandlingen av Revidert hovedplan for renovasjonstjenester

Ordfører mener også at det må skyldes en feil eller misforståelse når det ikke har vært ordfører som har lagt fram eller innstilt i de første sakene om hovedplanen for renovasjonstjenester.

Arbeidsdelingen mellom kommunedirektør og ordfører var uklar i den forrige eierskapsmeldingen. Dette kommer klarere fram i den nye eierskapsmeldingen. Kommunedirektørs oppgave i slike saker er å se om selskapet svarer ut det oppdraget som kommunen har gitt dem, og etterlyse om det er noe som mangler.

4.3. Bystyresak 129/20 Revidert hovedplan for renovasjonstjenester i Grenlandskommunene

Bystyret ble først orientert om at RiG vurderte endringer i ordningen for matavfall da innkalling til representantskapsmøte i desember 2019, ble lagt fram for behandling i sak 16/19. Forslag til handlingsplan og økonomiplan for RiG var blant sakene som representantskapet skulle behandle. Bystyret behandlet innkallingen til representantskapsmøtet for å gi føringer til sine representanter om hva de skulle stemme. I forslaget til handlingsplan fremgår det at RiG vurderer ny ordning for matavfall, og i selskapets økonomiplan er det tatt høyde for innkjøp av egen beholder til matavfall fra 2021. Bystyret ville ikke ta stilling til handlingsplanen slik den forelå. De hadde spørsmål og vedtok at de ville ha orienteringsmøter i god tid i forkant av saker som kunne ende med endringer i avfallsordningen.

RiG sier at de hadde lagt inn en budsjettpost for kjøp av matavfallsbeholdere i handlingsprogrammet som et signal til eierne om at dette var noe de jobbet med. Årsaken til at RiG utredet endringer i avfallsordningen, var at selskapet hadde fått en henvendelse fra Greve Biogass AS om at det var for mye plast i matavfallet. På daværende tidspunkt var det ikke avklart hva slags løsning de ville anbefale på plastproblematikken. Det fremgår ikke av saksutredningen at RiG ikke hadde konkludert om behov for endringer i avfallsordningen.

Revidert hovedplan for renovasjonstjenester i Grenlandskommunene ble lagt fram for bystyret til behandling i sak 129/20. RiG hadde skrevet et utkast til saksframstilling i eierkommunene. RiG sier at dette er noe de ofte gjør, fordi det er ønskelig for selskapet at eierkommunene fatter like vedtak. RiG understreker samtidig at de har stor respekt for at det er eierne som bestemmer.

Det er kommunedirektør som innstiller i saken som ble lagt fram for bystyret. Saksframstillingen følger RiGs forslag, men det er innarbeidet flere punkter som omhandler hvilke konsekvenser planen vil ha for Bjorstaddalen AS. Kommunedirektørs vurdering og konklusjon fremgår også av saken.

Vi gir her en kort oppsummering av hva saksutredningen inneholder:

Beskrivelse av faktiske forhold

Innholdet i hovedplanen blir oppsummert i saken og det blir redegjort for hvilke endringer i avfallsordningen vil medføre.

Det blir også redegjort for hvilken effekt den ordningen vil ha for Bjorstaddalen AS, dvs. at datterselskapet Bjorstaddalen Husholdning AS vil bli lagt ned. Saken opplyser om at kommunen eier tre renovasjonsbiler som Bjorstaddalen Husholdning bruker, og at kommunen eier sorteringsanlegget sammen med de tre andre eierkommunene.

Alternativer

Det blir ikke presentert alternativer i saken.

Juridisk grunnlag

Saken redegjør for at det kommer strengere krav for utsortering av matavfall, og det vises til sirkulasjonsdirektivet til EU i konklusjonen.

Økonomiske konsekvenser

Det er redegjort for hva man mener det vil koste å innføre ny renovasjonsordning, og at man antar at gebyrene for den enkelte forbruker vil øke med 50 kr. De opplyses om at de økonomiske konsekvensene av ordningen også vil fremgå av RiGs handlingsprogram for 2021-2024, som bystyret skal behandle senere på høsten.

Saksframlegget redegjør for at den nye avfallsordningen vil ha konsekvenser for Bjorstaddalen AS, og dessuten at kommunen ved positivt vedtak kan selge sorteringsanlegg og renovasjonsbiler. Det er ikke anslått noen markedsverdi ved eventuelt salg.

Vurdering/konklusjon.

Kommunedirektør konkluderer bla. med at den reviderte hovedplanen for renovasjonstjenester følger opp sirkulærøkonomidirektivet til EU på en god måte, og innstiller på at bystyret vedtar planen.

Tabellen for vurdering av konsekvenser for klima, miljø, økonomi og folkehelse er fylt ut.

Bystyret ønsket ikke å vedta planen på bakgrunn av den informasjonen som var lagt fram i saken. De hadde flere spørsmål som de ønsket svar på.

Behandling av revidert hovedplan for renovasjonstjenester i de andre eierkommunene

Den reviderte hovedplanen ble også behandlet i kommunestyrene i Siljan, Porsgrunn og Bamble høsten 2020. I alle tre kommunene er det rådmannen/kommunedirektøren som har innstilt i saken. Saksutredningene har tilnærmet identisk innhold, og tilsvarende RiGs forslag til saksutredning.

4.4. Videre politisk behandling

Prosessen med å følge opp bystyrets spørsmål pågikk i 2021.

Bystyresak 21/21 Oppfølging av revisjonsfaglige spørsmål i forbindelse med behandling av revidert hovedplan for renovasjonstjenester i Grenland	
Innstiller	Kommunedirektør
Vedlegg	Norwaste-rapport 1-2021. Oppfølging av renovasjonsfaglige spørsmål fra Skien kommune Prosjektplan – Test av nedbrytbare poser (RiG) Revidert hovedplan 2021-2025 – endelig versjon (RiG)

	<p>Sak 7-2021 Eierkommunenenes behandling av revidert hovedplan for renovasjonstjenester (RiG)</p> <p>Bamble kommune, vedtak 18.3.2021, sak hovedplan for renovasjonstjenester i Grenlandskommunene 2018-2030, oppfølging av eierkommunenenes vedtak i 2020.</p>
--	--

Innhold i saksframlegget

Denne saken skal svare opp de spørsmålene som bystyret stilte i sak 129/20. Administrasjonen hadde bedt RiG om å svare på spørsmålene. RiG engasjerte konsulentfirmaet Norwaste til å svare på spørsmålene. Norwaste var stort sett enig i RiGs vurderinger og styret i RiG valgte å opprettholde sine anbefalinger overfor sine eiere.

Saksframlegget gir en oppsummering av rapporten til Norwaste, og foreslår også et opplegg for test av nedbrytbare poser. Kommunedirektør anbefaler en test av nedbrytbare poser før kommunen tar endelige stilling til avfallsordning for matavfall.

Tabellen for vurdering av konsekvenser for klima, miljø, økonomi og folkehelse er fylt ut.

Bystyret vedtok at det skulle gjennomføres en test av nedbrytbare poser.

Formannskapsak 43/21 Ny behandling – Revidert hovedplan for renovasjonstjenester i Grenlandskommunene 2021-2024	
Innstiller	Ordfører
Vedlegg	<p>Spørsmål fra UKMB 1.6 – svar fra RIG</p> <p>Spørsmål fra UKMB 1.6 – svar fra Bjorstaddalen – beregning Skien kommune</p> <p>Spørsmål fra UKMB 1.6 – svar fra Bjorstaddalen – høringssvar avfallsforskriften</p> <p>Spørsmål fra UKMB 1.6 – Svar fra Bjorstaddalen – kommentarer</p> <p>Spørsmål fra UKMB 1.6 – Svar fra Bjorstaddalen - kostnadsoverslag</p>

Innhold i saksframlegget

I saksframlegget blir det orientert om at RiGs andre eierkommuner nå har vedtatt å sortere matavfall i egen beholder og plast i egen sekk. Det betyr at Skien kommune vil stå alene igjen med optisk sorteringsløsning dersom de ikke går over til tilsvarende avfallsordninger.

I saksframlegget blir det presentert alternativer; videreføre optisk sortering eller egen dunk for matavfall, og det blir redegjort de økonomiske konsekvensene av alternativene. Det blir også redegjort for hvordan valget vil påvirke Bjorstaddalen AS.

Både kommunedirektør og ordfører har vurdert og konkludert i saksframlegget.

Tabellen for vurdering av konsekvenser for klima, miljø, økonomi og folkehelse er fylt ut.

Saken hadde vært behandlet UKMB 1. juni 2021, og utvalget hadde flere spørsmål som ble oversendt til kommuneadministrasjonen. RiGs svar på spørsmålene ligger som vedlegg i saken.

Kommuneadministrasjonen har også innhentet kalkyler fra Bjorstaddalen AS for hva det ville koste om Bjorstaddalen skulle overta ansvaret for alt husholdningsavfallet i Skien kommunen. Disse kalkylene ligger som vedlegg i saken. Bjorstaddalen har også kommentert saken og de to alternativene som er presentert der. Det fremgår av kommentarene at Bjorstaddalen er uenig i/kritiske til den reviderte hovedplanen. Disse kommentarene ligger også som vedlegg til saken. Konsekvensene av en eventuell utreden av RiG er ikke omtalt.

Formannskapet utsatte saken.

Bystyresak 137/21 Renovasjon i Grenland - oppsummering	
Innstilller	Ordfører
Vedlegg	Bystyresak 21/21 Bystyresak 75/21 (Valg av tre representanter til representantskapet til RiG) Svar på interpellasjoner fra 30.9.21 Formannskapsak 42/21

Innhold i saksframlegget

I saksframlegget blir det gitt en oppsummering av prosessen så langt og av de mest relevante sakene. Ordfører konkluderer med at bystyret må ta stilling til om den utsatte formannskapssaken 42/21 skal gjenoptas og behandles.

Tabellen for vurdering av konsekvenser for klima, miljø, økonomi og folkehelse er fylt ut.

Bystyret vedtok Revidert hovedplan for renovasjonstjenester og dermed også ny ordning for matavfall.

4.5. Revisors vurdering

Organisering av utredningsansvar og utredning av eiersaker

Ansvar for å utrede saken – påse forsvarlig utredning

Den aktuelle saken gjelder kommunens avfallsordning, og er utredet av RiG, i samsvar med kommunens vedtatte organisering av oppgavene.

Kommunedirektør har påpekt i sitt svar til en av interpellasjonene til bystyret at hun verken har fagressurser i egen organisasjon på dette området, eller innsyns- eller instruksjonsmyndighet overfor selskapet, og at hun derfor har liten mulighet til å kvalitetssikre eller påvirke de vurderingene som RiG gjør. Etter vår vurdering kan kommunedirektøren i slike tilfeller legge til

grunn faginstansens utredning, og ansvaret begrenser seg til å påse om saken har betydning for andre forhold som burde utredes. Vi mener at påseansvaret er ivaretatt i denne saken.

Ansvaret for eiersaker

Det er to kategorier saksutredninger i dette sakskomplekset. Det er saksutredninger som gjelder innkallinger til representantskapet i RiG. Bystyret behandler innkallingene for å kunne gi føringer til sine representanter om hva de skal stemme på de sakene som representantskapet skal vedta. Den andre kategorien saksutredning omhandler hovedplanen for renovasjonstjenester. Dette er en sak som bystyret skulle vedta.

Kommunedirektør innstilte i de første sakene om hovedplanen. Det var også kommunedirektørene som innstilte når de andre eierkommunene til RiG behandlet hovedplanen. Skien kommune har etablert en arbeidsdeling som legger utredning av eiersaker til ordfører. Skien mener at behandlingen av hovedplanen er en eiersak, og at det skyldes en feil når ikke ordfører har innstilt i alle sakene.

Vi mener at en innkalling til et representantskapsmøte eller en generalforsamling er en sentral del av kommunens eierstyring, og vil være en eiersak. Dette er ikke så klart når det gjelder saken om hovedplanen for renovasjonstjenester og valg av avfallsordning for kommunen.

Kommunen har valgt å legge det faglige ansvaret for kommunens avfallsordning i RiG. Hovedplanen for renovasjonstjenester kunne ha vært vedtatt av representantskapet i selskapet, i stedet for i kommunestyrene til eierkommunene. Det ville ha gitt klarere beslutnings- og ansvarslinjer, jf. selskapsavtalens formålsbestemmelse. Eierkommunene ville da ha gitt føringer til sine representanter når innkallingen til representantskapet ble behandlet på vanlig måte, og det ville vært flertallet i representantskapet som vedtok avfallsordningen. Saken om hovedplan for renovasjonstjenester hadde da klart vært en del av kommunens eierstyring. Selskapet/kommunene har valgt en mellomløsning der RiG utreder saken, mens hvert by- og kommunestyre fatter endelig vedtak for ordningen i sin kommune. Det åpner for at kommunene kan ha ulike løsninger for avfallshåndtering, og gjør at ansvars- og beslutningslinjene blir mer uklare. Etter vårt syn er det derfor ikke åpenbart at kommunens behandling av forslaget om hovedplan er en del av kommunens eierstyring – den kan også anses som en ordinær sak om renovasjonsordningen. Vi har imidlertid lagt til grunn at kommunen ønsker å definere saken som en eiersak.

Innenfor kommunelovens rammer er kommunedirektørs ansvar avgrenset av de retningslinjer og pålegg som bystyret gir. Skien kommune har etablert en arbeidsdeling som legger utredning av eiersaker til ordfører. Kommunedirektør har uttalerett i eiersaker, og kan gjennom uttaleretten ivareta sitt lovbestemte ansvar for å påse at alle saker til politisk behandling er forsvarlig uredet. Dersom det er elementer i eiersaken som påvirker kommunens virksomhet eller som er lovstridige, må kommunedirektør bruke sin uttalerett, jf. kommuneloven § 13-1 tredje og fjerde ledd. Generelt hadde det vært en fordel om det framgår av saken at det er en eiersak og at saken er forelagt kommunedirektør til uttalelse.

Saksutredningene

Vi tar utgangspunkt sak 129/20 da bystyret først fikk den reviderte hovedplanen til behandling. Saksutredningen tar utgangspunkt i RiGs forslag til sak. RiG bruker ikke kommunens mal for saksframlegg. Det betyr saksutredningen fra RiG ikke nødvendigvis inneholder de elementer som malen legger opp til. Praksis har vært at bystyresekretariatet ev. kommuneadministrasjonen innarbeider RiG saksutredning i kommunens saksframleggsmal, og legger til de elementer som de anser som nødvendig. Dersom kommunen ønsker at RiGs forslag til saksutredninger skal ha en viss form eller innhold, bør dette avtales med selskapet.

Vi har lagt til grunn at en saksutredning bør beskrive fakta i saken, alternativer, det juridiske grunnlaget og økonomiske konsekvenser.

Vi mener at saksframlegget til sak 129/20 beskriver fakta i saken og det er redegjort for økonomiske konsekvenser. I saksframlegget blir det sagt at sorteringsanlegg og renovasjonsbiler kan selges, men det er ikke anslått hvilke inntekter et ev. salg kan gi kommunen.

Bystyret ble ikke forelagt alternativer i denne saken, dvs at de ikke fikk muligheten til å velge mellom alternative avfallsløsninger. Etter hva vi har forstått, er kravet om å utrede alternativer styrket relativt nylig.

Det er vist til hva som er det juridiske grunnlaget for saken (økt krav til utsortering av matavfall) og sirkulærøkonomidirektivet blir nevnt. Vi mener at saksutredningen kunne informert om hva sirkulærøkonomidirektivet er og hvilke konsekvenser det har.

Det er bystyret som tar stilling til om sakene de blir forelagt er tilstrekkelig belyst, og bystyret mente at denne saken ikke var det. I de etterfølgende sakene blir det lagt fram svar på bystyrets spørsmål, og det blir også utredet alternativer til RiGs forslag matavfallsordning (prøveprosjektet på nedbrytbare poser). Spørsmålene er besvart av kommunen, av RiG eller innleide konsulenter, og i ett tilfelle av Bjorstaddalen.

Andre forhold – informasjon fra Bjorstaddalen - habilitet

Gjennomføring av Revidert hovedplan for renovasjonstjenester ville ha svært negative konsekvenser for Bjorstaddal Husholdning AS. Selskapet må derfor anses som part i saken. Forvaltningslovens regler om habilitet gjelder for som de som skal forberede saker og delta i bystyrets sakshandling, jf. kommuneloven § 11-6 og § 13-1, jf. forvaltningsloven § 6 andre ledd. Selskapets ledelse og medlemmer av styret i selskapet var, etter vår vurdering, inhabile til å delta i saksbehandlingen av avfallsordningen i Skien kommune, jf. forvaltningsloven § 6 andre ledd bokstav e).

I formannskapssak 43/21 blir det lagt fram både kalkyler fra Bjorstaddalen for hva det vil koste som Bjorstaddalen Husholdning AS skulle ha ansvaret for husholdningsavfall for kommunen, og Bjorstaddalens kommentarer til og vurderinger av saken om avfallsordning for kommunen, som formannskapet skulle behandle. Bjorstaddalens vurderinger av avfallsordningen har et faglig preg, og framstår som saksopplysninger på linje med annen informasjon i saksutredningen. Ettersom

disse synspunktene fulgte saken, stilles Bjorstaddalen i samme stilling som RiG, og i en annen stilling enn andre leverandører til avfallsordningen. Det kan være naturlig, siden selskapet er eid av kommunen. Vi mener imidlertid at Bjorstaddalens rolle og egeninteresse i saken burde vært synliggjort, og at det ville sikret bedre ivaretagelse av habilitetsreglene ved behandlingen av saken.

5. Kommunikasjon og informasjonsutveksling

Har kommunikasjon og informasjonsutveksling mellom bystyret og aktuelle selskap, vært i samsvar med kommunens eierskapsføringer og ev. andre føringer og vedtak?

5.1. Kommunens føringer for kommunikasjon

5.1.1. Revisjonskriterier

Folkevalgtes roller som styringsansvarlige og ombud

Styringsrollen og ombudsrollen utgjør to forskjellige sider av folkevalgtes oppgaver som representanter for befolkningen. Styringsrollen handler om de folkevalgtes lederskap, styring og kontroll når det gjelder kommunens oppgaveløsning. Folkevalgte i ombudsrollen dreier seg om hvordan man ivaretar innbyggernes synspunkter og interesser.⁷

Politisk saksbehandlingsreglement for folkevalgte i Skien kommune

Ifølge reglementet § 3-1 har de folkevalgte eget ansvar for å sette seg inn i berørte saker og saksområder.

Etiske retningslinjer for folkevalgte

Hovedmålsettingen for de etiske retningslinjene er å unngå situasjoner der det kan reises tvil om en den enkelte folkevalgtes uhildethet og upartiskhet.

Ifølge retningslinjene utfordrer sosiale media den enkelte på å være ekstra bevisst på egen kommunikasjon. Det innebærer at den enkelte

- bare deler informasjon som er troverdig og som kan etterprøves
- ivaretar taushetsplikt
- benytter sikre medier ved håndtering av fortrolig informasjon

Vi legger til grunn at de folkevalgte både har frihet til og ansvar for å skaffe seg informasjon om saker som bystyret skal behandle. Unntaket er når bystyret opptre som eier, da har bystyret i eierskapsmeldingen vedtatt hvordan kommunikasjon og informasjonsutveksling mellom bystyret og selskapene skal foregå.

Kommunens eierskapsmelding

Bystyret skal behandle innkallinger med saksdokumenter til representantskap og generalforsamlinger før representantskapsmøtene/generalforsamlingen blir avholdt.

⁷ [De folkevalgtes rolle - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

Hvis eier (kommunen) har behov for mer uformelle diskusjoner om selskapenes strategier, tjenestetilbud e.l., kan det gjennomføres eiermøter.

Bystyret som eier skal forholde seg styret og styrets leder i generalforsamlingene/årsmøtene og perioden mellom generalforsamlingene/møtene. Bystyrets medlemmer skal forholde seg til ordfører og/eller styrets leder i spørsmål knyttet til drift av selskapene mellom generalforsamlingene/møtene. Alle folkevalgte kan stille spørsmål om selskapene til ordfører og styreleder mellom bystyremøtene.

Det vil være styrets leder som vurderer hvilke opplysninger selskapet kan gi.

Vi har utledet følgende revisjonskriterium:

- **Kommunikasjon og informasjonsutveksling mellom bystyremedlemmer og selskaper skal skje**
 - o **i forbindelse med behandling av innkallinger til generalforsamlinger og representantskap**
 - o **i eiermøter**
 - o **via ordfører**

5.1.2. Kommunikasjon med selskap

Ordfører mener at kommunikasjon mellom de folkevalgte og kommunens selskap må gå gjennom henne, ev. at hun settes opp som kopimottaker av eposter med spørsmål. På den måten vil hun være informert om hvilke spørsmål som har blitt stilt. Det er viktig at den informasjonen som kommer fra selskapene, enten det er svar på spørsmål eller annen informasjon, kommer hele bystyret til gode. Dessuten er det viktig at informasjonen er formell informasjon, dvs. informasjon fra styret.

Kommunikasjon med RiG IKS

Innkallinger til representantskapsmøter

Fram til 2022 hadde RiG to representantskapsmøter i året: Ett på våren der regnskap og årsrapport blir behandlet, og ett på høsten der økonomiplan og handlingsprogram blir behandlet. Disse innkallingene har Skien kommune behandlet i følgende saker:

- Bystyresak 16/19 – Innkalling til representantskapsmøte og Handlingsprogram 2020-2023
- Formannskapssak 25/20 – Innkalling til representantskapsmøte, Årsrapport og regnskap 2019.
- Bystyresak 139/20 – Renovasjon i Grenland IKS – Økonomiplan med årsbudsjett og Handlingsprogram 2021-2024.
- Bystyresak 32/21 – Innkalling til representantskapsmøte 26.04.

- Bystyresak 138/21 – Renovasjon i Grenland IKS. Økonomiplan med årsbudsjett for 2022 og Handlingsprogram 2022-2025.

I tillegg til representantskapssakene og sakene om revidert hovedplan for renovasjonstjenester, har bystyret behandlet saker om revisjon av selskapsavtalen til RiG og valg av representantskapsmedlemmer.

Daglig leder i RiG er til stede i bystyret når innkallinger til representantskap skal behandles.

Eiermøter

Det ble avholdt eiermøte 9. februar 2021. På agendaen for møtet var eierstyring, implementering av EU-direktiv om avfall, samt orientering fra RiG og eierdialog. Det ble også avholdt et informasjons- og dialogmøte med det nye representantskapet 30. august 2021. Det ble ikke avholdt eiermøter i 2019 eller i 2020.

Fra 2022 har selskapet gått over til å ha fire representantskapsmøter i året. Man har da vurdert at det ikke er nødvendig å ha eiermøter i tillegg.

Annen kommunikasjon

Daglig leder og tidligere styreleder sier at de ikke har fått spørsmål direkte fra folkevalgte om denne saken. Selskapet har svart på spørsmål fra bystyret i forbindelse med saksbehandlingen, se pkt. 4.2, og i eiermøter.

Kommunikasjon med Bjorstaddalen AS

Innkallinger til generalforsamling

Innkallinger til generalforsamlingen har blitt behandlet i følgende saker:

- Bystyresak 104/20 – Bjorstaddalen avfallsanlegg AS – innkalling til generalforsamling
- Bystyresak 60/21 – Bjorstaddal avfallsanlegg AS – innkalling til generalforsamling

Styreleder og konserndirektør er til stede når bystyret behandler innkallinger til generalforsamling.

Eiermøter

Det ble avholdt eiermøte med selskapet 23. september 2020. Møtet kom i stand etter ønske fra ordfører og kommunedirektør. Ifølge forespørselen fra kommunen, ønsket ordfører og kommunedirektør å bli bedre kjent med selskapet og med renovasjon generelt i kommunen.⁸ Kommunen forslø at nytt styre, gruppeledere, utvalgsleder UKMB, kommunedirektør og ass. kommunedirektør ble invitert til møtet.

⁸ Ifølge epost fra kommunen datert 8.9.20

Presentasjonen som ble gitt på møtet hadde tittelen *Bjorstaddalens faglige vurdering av revidert hovedplan for renovasjonstjenester for Skien kommune*.

Annen kommunikasjon

Vi er forelagt epost-korrespondanse mellom et bystyremedlem og daværende kommunikasjonsansvarlig i Bjorstaddalen AS, og mellom samme bystyremedlem og ordfører. Bystyremedlemmet bad Bjorstaddalen om en uttalelse i forbindelse med at bystyret skulle behandle sak 21/21 – Oppfølging av renovasjonsfaglige spørsmål i forbindelse med behandling av Revidert hovedplan for renovasjonstjenester. Kommunikasjonsansvarlig i Bjorstaddalen AS besvarte henvendelsen. Bystyremedlemmet bad ordfører om at svaret fra Bjorstaddalen skulle sendes ut til alle bystyremedlemmene. Ordfører svarer bla. at det ikke ville være formelt riktig å sende ut svaret fra Bjorstaddalen. Én av årsakene til dette, var at svaret måtte anses som et partsinnlegg. Dessuten var ikke svaret behandlet i selskapets styre og var derfor ikke å anse som et formelt utspill fra selskapet.

Det fremgår av epost-korrespondansen at bystyremedlemmet hadde sendt svaret fra kommunikasjonsansvarlig ut til gruppelederene i bystyret.

I tillegg var det også kommunikasjon mellom selskapet og formannskapet i forbindelse med formannskapssak 43/21, se pkt. 4.1.3.

Ordfører opplyser at i denne saken er det både partigrupper og enkeltpolitikere, i tillegg til det nevnte bystyremedlemmet, som har hentet informasjon direkte fra selskapet. Ordfører måtte ta dette opp med styreleder, og stilte krav om at styret måtte ta kontroll med den informasjonen som kom fra selskapet.

5.1.3. Revisors vurdering

Innkallinger til representantskap og generalforsamlinger er behandlet i samsvar med eierskapsmeldingen. Selskapene er til stede under behandlingen, og det gir rom for informasjonsutveksling og spørsmål mellom de folkevalgte og selskapene.

Kommunen har avholdt eiermøter med begge selskapene. Det er i samsvar med kommunens eierskapsmelding.

Folkevalgte har innhentet informasjon direkte fra Bjorstaddalen, uten at ordfører har vært involvert. Det er ikke i samsvar med kommunens eierskapsmelding.

5.2. RiGs føringer for kommunikasjon

5.2.1. Revisjonskriterier

I delegasjonsreglement til selskapet fremgår det at det er styret som har ansvar for kommunikasjon med eiere og eierorganer. Ansvar for kommunikasjon med andre, f.eks. media og presse, er lagt til daglig leder.

RiG har også etiske retningslinjer. I disse inngår et eget punkt om åpenhet og kommunikasjon. Der fremgår det at de ansatte skal

- utøve forvaltningslovens grunnleggende prinsipp om åpenhet
- opptre profesjonelt og redelig i vår kontakt med medier samt ytring på sosiale medier
- skape gode arbeidsforhold ved å omtale andre virksomhet og deres handlinger på en god måte

Vi har utledet følgende kriterier:

- **Styret har ansvar for å kommunisere med eiere og eierorgan**
- **Daglig leder har ansvar for annen kommunikasjon.**

5.2.2. Kommunikasjon i praksis

Daglig leder sier at hun er til stede når saker som gjelder RiG skal behandles i bystyret. Tidligere styreleder sier at det var vanlig praksis i den perioden hun var styreleder, at styreleder ikke var til stede ved bystyrets behandling av representantskapssaker. Hun sier at hun var til stede dersom ordfører bad om det om spesielt. Det skjedde ved ett tilfelle under behandlingen av den reviderte handlingsplanen. Da var hun til stede på et bystyremøte via Teams. Se ellers pkt. 5.1.3 for detaljer om kommunikasjon mellom selskapet og kommunen.

5.2.3. Revisors vurdering

På bakgrunn av den informasjonen som vi er forlagt, mener vi at RiG har opptrådt i samsvar med egne føringer for kommunikasjon i denne saken.

5.3. Bjorstaddalens føringer for kommunikasjon

5.3.1. Revisjonskriterier

Selskapet vedtok styreinstruks i 2016. Det er ikke gitt føringer om kommunikasjon i denne instruks. Selskapet vedtok ny styreinstruks som gjelder for hele konsernet, 1. juni 2021. I denne instruks er det føringer for kommunikasjon. Instruks sner følgende:

Daglig leder og selskapets administrasjon har ansvar for å kommunisere eksternt om forhold som vedrører selskapets daglige virksomhet, herunder operasjonell drift, organisasjonsutvikling og strategi, samt faglige vurderinger tilknyttet deponiet og avfallsvirksomheten for øvrig.

Styret v/styreleder har ansvaret for å kommunisere om forhold som anses å være av stor betydning for selskapet, herunder saker som antas å få stor samfunnsmessig oppmerksomhet, eller som etter sin art kan utgjøre en større risiko enn det selskapet eller har i sin daglige virksomhet.

Styreleder kan delegerer ansvar for slik kommunikasjon til øvrige styremedlemmer eller den daglige ledelse, dvs. så langt dette er formålstjenlig.

Dette innebærer at selskapene ikke hadde vedtatt føringer for kommunikasjon for mesteparten av den perioden som vi vi undersøker. Styret i aksjeselskap har ansvar for forvaltningen av selskapet. jf. asl § 6-12. Vi mener derfor at kommunikasjon med eier om vesentlige forhold er en styreoppgave, selv om det ikke fremgår av styreinstruks el.

Vi har utledet følgende kriterier:

- **Kommunikasjon med eier om vesentlige forhold bør være et styreansvar (fram til og med mai 2021)**
- **Styreleder har ansvaret for å kommunisere om forhold som er av stor betydning for selskapet (fra og med juni 2021).**

5.3.2. Kommunikasjon i praksis

Konserndirektør sier at selskapet kommuniserer ut ifra nærings- og produksjonsfornuft, og at det har vært noen spørsmål fra folkevalgte i denne saken.

Svaret til bystyremedlemmet som er omtalt under punkt 5.1.2, var ikke godkjent av styret. Denne kommunikasjonen tok styret opp med den ansatte i etterkant. Styreinstruks ble revidert etter dette, og det ble da gitt føringer for kommunikasjon (se over).

Kommentarer/svar på spørsmål lå som vedlegg til formannskapssak 43/21, se pkt. 4.1.3. Styret ble informert om kommentarene i etterkant, og det var styreleder som la fram kommentarene i formannskapsmøtet 8. juni 2021.

5.3.3. Revisors vurdering

Det foregikk kommunikasjon mellom selskap og eier uten at styret var involvert, i perioden før selskapet vedtok klare føringer for kommunikasjon. Vi mener vi at kommunikasjon med eier er et styreansvar, og at det derfor burde ha vært styret som kommuniserte med eier også før den nye styreinstruksen ble vedtatt. Vi kjenner ikke til at det har vært kommunikasjon med eier utenom styret etter at ny styreinstruks ble vedtatt.

6. Konklusjon

Er saker om valg av renovasjonsordning utredet i samsvar med gjeldende krav og føringer?

Vi mener at kommunen i alt det vesentligste, har utredet saker om valg av renovasjonsordning i samsvar med gjeldende krav og føringer.

Vi mener at det ikke er åpenbart at behandlingen av revidert hovedplan er en del av kommunens eierstyring, den kan også ses på som en ordinær sak om renovasjonsordningen. Vi har imidlertid lagt til grunn at kommunen ønsker å definere saken som en eiersak. Det innebærer at ordfører har ansvar å legge fram og utrede saken. RiG har utredet det faglige grunnlaget i saken, noe som er samsvar med kommunens organisering av avfallssaker. Kommunedirektør skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organ er forsvarlig utredet. I eiersaker er dette ansvaret begrenset til å påse om saken har betydning for andre forhold som må utredes. Vi mener påseansvaret er ivaretatt i denne saken.

Det er bystyret som tar stilling til om en sak er godt nok opplyst. I denne saken hadde bystyret flere spørsmål som ble utredet og besvart i nye saker.

Øvrige kommentarer

Gjennomføring av Revidert hovedplan for renovasjonstjenester ville ha svært negative konsekvenser for Bjorstaddal Husholdning AS. Selskapet må derfor anses som part i saken. Forvaltningslovens regler om habilitet gjelder for som de som skal forberede saker og delta i bystyrets sakshandling, jf. kommuneloven § 11-6 og § 13-1, jf. forvaltningsloven § 6 andre ledd. Selskapets ledelse og medlemmer av styret i selskapet var derfor etter vår vurdering inhabile til å delta i saksbehandlingen av avfallsordningen i Skien kommune, jf. forvaltningsloven § 6 andre ledd bokstav e).

I formannskapssak 43/21 blir det lagt fram både kalkyler fra Bjorstaddalen for hva det vil koste som Bjorstaddalen Husholdning AS skulle ha ansvaret for husholdningsavfall for kommunen. Bjorstaddalens kommentarer til og vurderinger av saken om avfallsordning for kommunen, som formannskapet skulle behandle, lå også ved. Bjorstaddalens vurderinger av avfallsordningen har et faglig preg, og framstår som saksopplysninger på linje med annen informasjon i saksutredningen. Ettersom disse synspunktene fulgte saken, stilles Bjorstaddalen i samme stilling som RiG (som saksutreder), og i en annen stilling enn andre leverandører til avfallsordningen. Det kan være naturlig, siden selskapet er eid av kommunen. Vi mener imidlertid at Bjorstaddalens rolle og egeninteresse i saken burde vært synliggjort, og at det ville sikret bedre ivaretagelse av habilitetsreglene ved behandlingen av saken.

Har kommunikasjon og informasjonsutveksling mellom bystyret og aktuelle selskap vært i samsvar med kommunens eierskapsmelding og ev. andre føringer og vedtak?

Vi mener at informasjonsutveksling og kommunikasjon mellom bystyret og Bjorstaddalen AS ikke har vært i samsvar med kommunens eierskapsmelding.

Vi har ikke funnet eksempler på kommunikasjon/informasjonsutveksling mellom bystyret og RiG som er i strid med eierskapsmeldingen eller RiGs egne føringer.

Bjorstaddalen AS hadde ikke vedtatt egne føringer for kommunikasjon i den perioden dette pågikk, men vi mener likevel at kommunikasjon med eier om avfallsordningen burde ha skjedd i regi av styret.

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

Lov 4. juni 1976 nr. 4 om aksjeselskaper (aksjeloven)

Lov 19. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper (IKS-loven)

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon

Veiledere, anbefalinger mm

KS, Orden i eget hus. En praktisk veileder i kommunedirektørens internkontroll, 2020.

KS, Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll, 2020.

Kommunens dokumenter

Eierskapskapsmelding for Skien kommune, vedtatt i bystyresak 98/19, 26.9.19

Skien kommune – mal til saksframlegg

Etiske retningslinjer for folkevalgte, Skien kommune, vedtatt i bystyret 12.3.2015

Politisk saksbehandlingsreglement for folkevalgte i Skien kommune, vedtatt i bystyret 30.9.21

Selskapenes dokumenter

Styreinstrukser for Bjorstaddalen AS, vedtatt 2016 og 2021

Delegasjonsreglement for Renovasjon i Grenland IKS, vedtatt av styret 7.9.2020

Etiske retningslinjer. Renovasjon i Grenland IKS

Personalhåndbok. Renovasjon i Grenland IKS

Vedlegg

Vedlegg 1: Uttalelse

Kommunedirektørens uttalelse til rapport om forvaltningsrevisjon/eierskapskontroll om renovasjonsordning for matavfall

Kommunedirektøren vil innledningsvis takke for en god rapport som bl.a. gir en god redegjørelse for noen av utfordringene og dilemmaene i samspillet mellom kommune og kommunalt eide selskaper med egne styringsorganer.

Kommunedirektøren ønsker å kommentere revisjonens vurdering om at revidert hovedplan for renovasjon kunne fremmes som en ordinær renovasjonssak. Revidert hovedplan tar for seg de oppgaver som bystyret har vedtatt skal legges til et selskap utenfor kommunedirektørens kontroll. Det fremkommer av selskapets formål hva selskapet har som ansvarsområde, og revidert hovedplan omhandler de oppgavene som er tillagt selskapet. Dette er, som revisjonen riktig bemerker, noe som formelt sett skulle vedtas av representantskapet. Hvis revidert hovedplan i dette tilfelle skulle legges frem for bystyret fra Kommunedirektøren ville det formelt sett vært som en orienteringssak.

I denne og tilsvarende saker forstår imidlertid kommunedirektøren bystyrets behov, som aktiv eier, for å være orientert selv om de formelt sett her ikke er besluttede eierorgan.

Kommunedirektøren mener at man fremover bør tilstrebe i enda større grad bidra til å tydeliggjøre hvem som er eierorgan i slike saker. Dette vil gi tydeligere ansvars- og beslutningslinjer mellom administrasjon og der bystyret har lagt oppgaver ut til andre rettssubjekt. Det kan f.eks. gjøres ved å synliggjøre i saksfremlegget for bystyret at saken **er forelagt** kommunedirektøren for uttalelse, nettopp for å skille mellom ansvarsområdene. Kommunedirektøren vil fremover være mer oppmerksom på disse nyansene, og foreslå at dette også kommuniseres til de selskapene som bystyret har eierinteresser i. Det blir også viktig å tydeliggjøre behov for **eiermøter** der selskapene orienterer bystyret, slik at bystyret gis mulighet til å gi de relevante signaler til sine representanter i eierorganene.

Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartsbrev 11. oktober 2022. Oppstartsmøter med kommunen og selskapene ble holdt i perioden 10. november til 30. november.

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig. At dataene er relevante (gyldige/valide) innebærer at de beskriver de forholdene som problemstillingene omhandler. Pålitelighet (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig og at det ikke har skjedd systematiske feil underveis.

Vi vil nedenfor redegjøre for datagrunnlaget vårt og hvilke metoder vi har brukt for å svare på problemstillingene. Vi vil også beskrive hvilke tiltak som er brukt for å sikre dataenes relevans og pålitelighet.

Innsamling av data, relevans og pålitelighet

Datainnsamling og rapportskrivning har foregått i perioden november 22 til februar 23. For å svare på problemstillingene har vi gjennomført intervjuer og gjennomgått relevante dokumenter. En del informasjon og avklaringer er også gjort med epost.

Vi har intervjuet/innhentet informasjon fra:

- ordfører
- kommunedirektør
- kommuneadvokat
- sektorleder, Innovasjon og digitalisering i Skien kommune
- spesialrådgiver, Seksjon for kvalitet og utvikling i Skien kommune
- konserndirektør i Bjorstaddalen AS
- kvalitetssjef i Bjorsstaddalen AS
- daglig leder i RiG IKS
- avdelingsleder i RiG IKS
- nåværende og forrige styreleder i RiG IKS (via epost)

Det er skrevet referat fra alle intervju, som er verifisert av intervjuobjektet. Vi har også intervjuet styreleder i Bjorstaddalen AS, men vi har ikke greid å få verifisert referatet fra intervjuet. Vi har derfor basert rapporten på informasjon gitt av administrasjonen i Bjorstaddalen AS.

Vi har gjennomgått bystyresaker og andre relevante politiske saker, slik som det fremgår av rapporten.

Vi har sjekket ut med administrasjonen og ordfører, og dessuten selskapene at fakta i rapporten er korrekt framstilt. Rapporten er sendt kommunen og selskapene til uttalelse, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsene ligger i vedlegg 1.

Personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte i kommunen (evt. foretaket). Enkelte ytringer er hentet fra offentlig informasjon (Facebook).

Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd. X

Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring.

Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside vtrevisjon.no.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres, dokumenteres, kvalitetssikres og rapporteres i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk.⁹

Kvalitetssikringen skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Vestfold og Telemark revisjon IKS har et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll.¹⁰ Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

⁹ God kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll kommer til uttrykk først og fremst i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon og RSK 002 Standard for eierskapskontroll. Gjeldende standarder er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre høsten 2020. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

¹⁰ ISQM 1 og 2 er internasjonale standarder for kvalitetsstyring og oppdragskontroll for revisjonsforetak som utfører revisjon eller forenklet revisorkontroll av regnskaper, eller andre attestasjonsoppdrag eller beslektede tjenester.



På vakt for felleskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 33 07 13 00

E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no

22: 3807 408